



Qui prendra ma terre ? L'Office du Niger, des investissements internationaux aux arrangements fonciers locaux.

Amandine Adamczewski

► To cite this version:

Amandine Adamczewski. Qui prendra ma terre ? L'Office du Niger, des investissements internationaux aux arrangements fonciers locaux.. Géographie. Université Montpellier Paul Valéry - Montpellier III, 2014. Français. <tel-01080286v2>

HAL Id: tel-01080286

<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01080286v2>

Submitted on 5 Nov 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

Pour obtenir le grade de
Docteur

Délivré par l'**Université Montpellier Paul Valéry
Montpellier III**

Préparée au sein de l'école doctorale 60
Territoire, Temps, Sociétés, Développement

Et de l'unité de recherche l'unité de recherche **UMR G-Eau**
(Gestion de l'Eau, Acteurs, Usages)

Spécialité : Géographie et Aménagement du territoire

Présentée par Amandine Adamczewski Hertzog

Qui prendra ma terre?

**L'Office du Niger, des investissements
internationaux aux arrangements
fonciers locaux.**

*Thèse dirigée par Jean-Philippe TONNEAU
Directeur de recherche, UMR TETIS, HdR en géographie*

Soutenue le 31/03/2014 devant le jury composé de :

Yacouba Coulibaly, Directeur Nyeta Conseil, Niono

Pascal Chevalier, Maître de conférences, Université Montpellier III

Jean-Yves Jamin, Chercheur au CIRAD, Co-Directeur de thèse

Lucette Laurens, Professeure des Universités, Montpellier III

Pierre-Yves Le Meur, Chercheur à l'IRD, Rapporteur

Bénédicte Thibaud, Professeure des Universités Bordeaux, Rapporteur

Jean-Philippe Tonneau, Directeur de recherche au CIRAD,
Directeur de thèse

Résumé

La crise alimentaire mondiale de 2008 a provoqué un mouvement d'investissements fonciers à grande échelle. En Afrique de l'Ouest, l'Office du Niger (ON) est un cas emblématique des investissements fonciers dans l'irrigation. 45 000 exploitations familiales y exploitent 100 000 ha de rizières sur lesquelles ils n'ont jamais obtenu de droits fonciers. Faute de capitaux, l'Etat malien a fait appel aux investisseurs, privés et publics, nationaux et étrangers, pour atteindre l'objectif d'un million d'ha irrigués visé depuis 1932. De nouvelles règles facilitent leur accès à la terre. L'arrivée des investisseurs et les risques d'accaparements ont donné le signal d'une course à la terre où les différents acteurs, investisseurs, paysans, petits et hauts responsables de l'Etat, mettent en œuvre des arrangements fonciers informels.

La thèse montre que ces arrangements ont leurs racines dans l'évolution historique du foncier. Elle analyse le développement des arrangements fonciers en tant que processus d'adaptation à des règles contraignantes ne permettant pas aux acteurs d'atteindre leurs objectifs. Trois types d'arrangements ont pu être identifiés : des arrangements coopératifs, des arrangements néo-coutumiers et des arrangements spéculatifs. A travers l'analyse des jeux d'acteurs, la thèse souligne l'importance du rôle des acteurs, mais aussi du contexte socio-politico-spatial dans la construction des arrangements fonciers.

Mots clés : foncier, irrigation, accaparement, tenure foncière, paysan, investisseur, Etat, arrangements, pratiques informelles, réseaux d'acteurs, théorie des jeux, sécurité alimentaire, Afrique, Mali.

Abstract

Who will grab my land? **The Office du Niger, from international investments to local land arrangements.**

The 2008 global food crisis led to a wide dynamic of large scale investments in agriculture. In West Africa, the Office du Niger (ON) irrigation scheme is a significant example of such a dynamic of investment in agriculture. 45,000 family farmers grow rice on 100,000 hectares where they have never obtained property rights. Facing low national investment capacity and a significant decrease in the international development assistance, the Malian State launched an appeal to investors to reach the objective defined in the early 1930's of one million hectares developed for irrigation. Investors were national or foreign investors from the private or public sectors. The State defined new rules to make their access to land easier. The risk of land grabbing linked to the arrival of new investors gave the signal for a rush to access to land in which different actors: investors, farmers, national or local officers, used informal arrangements.

This research shows that these arrangements are historically rooted in the evolution of land management in the ON area. The main methodological contribution of this research is that arrangements are analyzed as a process that enables the different actors to adapt to binding rules, and finally to achieve their objectives. Three types of arrangements are described: cooperative arrangements, neo-customary arrangements, and speculative arrangements. By analyzing stakeholders' games, this research highlights the importance of the actors' positions and the socio-political context as key factors in the creation of new land arrangements.

Key words: Land, irrigation, land grabbing, land tenure, small farmer, investment, State, arrangements, informal practices, actor network, game theory, Food Security, Africa, Mali.

Remerciements

Cette thèse est le fruit d'une expérience de plusieurs années, expérience faite d'échanges, d'apprentissages, de réflexions, de "formalisations" et de rédaction. Mais cette thèse est surtout un ensemble de rencontres, d'appuis, de soutiens et d'encouragements. Ce sont des femmes et des hommes qui en sont responsables et qui ont contribué aux socles de ma thèse.

Ce socle est rempli

D'encouragements, avant, à m'engager dans cette thèse

Merci... à Philippe, Mireille, Bernard

D'appuis, de soutiens, aussi financiers, ceux du Cirad, du projet Eau4Food, de l'UMR G-Eau et de l'UMR Tetis qui ont rendu cette thèse possible ; celui de l'IER qui m'a accompagné et introduit à l'Office ; celui de Nyeta Conseil, qui s'est particulièrement investi professionnellement, mais aussi personnellement

Merci...à Marie-christine, Visitation, Mohamed, Yacouba...

De réflexions, d'analyses riches et pertinentes que les membres du pôle foncier et de mon comité de thèse ont apportées

Merci... à Eric, Jean-Philippe, Alain, André, Perrine...

De travail, celui des enquêteurs qui m'ont permis de réaliser cette thèse en allant à la rencontre des acteurs, alors que pour des questions de sécurité, la toubabou ciradienne était retenue à Ségou

Merci... à Alassane, Mamadou, El Hadj, Ousmane...

De travail, encore (et encore), celui des mes directeurs qui n'ont pas ménagé leurs efforts tout au long de la thèse, eux qui ont toujours été là

Merci... à Jean-Philippe, Jean-Yves...

De difficultés, celles du terrain, celles des investisseurs, des paysans, des responsables qui m'ont exposé leur réalité, celle de l'ON...

Merci...à Mamoudou, Modibo, Souleymane, Bakoui, Guindo, Boubacar, Alla...

D'aide, d'entraide, intellectuelles et familiales, celles des étudiants rencontrés pendant la thèse, celle de ma famille malienne.

Merci ... à Anne-laure, Hermine, Chatou, Moussa, Allah...

D'amitiés, celles des amis de longue date, qui ont toujours été présents, avant, pendant, et après la thèse ; celles des nouveaux amis, ces jolis rencontres, qui ont fait de la thèse, une belle aventure...

Merci... à Benoît, Anne, Julie, Emeline, Benjamin, Murielle, Antoine, Fanny...

D'amour, celui de ma famille, qui a toujours essayé de s'investir, sans même vraiment comprendre ce que je faisais...; celui de mon mari, là à chacune des étapes, sur le terrain, ou devant l'ordinateur... Amours, sans quoi rien n'aurait été possible...

Merci..., à mes parents, à mes proches

Merci à Thomas ...

Avant propos

Cette thèse est le fruit d'une double rencontre, rencontre avec un pays et rencontre avec une thématique, celle du foncier avec un pays, le Mali.

En 2006, après une expérience au Sénégal sur la gestion des aires marines protégées, mon choix professionnel et personnel était définitivement tourné vers l'Afrique de l'Ouest. Future ingénieure, je souhaitais y tracer ma voie. Thomas, mon mari, avait lui goûté aux joies africaines au Togo.

Entre Togo et Sénégal, notre périple de 2007 nous amena au Mali, avec la ferme volonté d'apprendre, de découvrir et pourquoi pas de servir. La Coordination Nationale des Organisations Paysannes (CNOP) nous accueillit pour un travail sur les décrets d'application de la Loi d'Orientation Agricole (LOA), votée en 2006. Entre politique et développement agricole, accompagnant l'implication des communautés paysannes dans la LOA à travers le mémorandum paysan nous plongeâmes au cœur d'un sujet sensible, mais, néanmoins novateur. Ma volonté de revenir dans ce pays est née des échanges et de la prise de conscience fascinante de la diversité, profondément ancrée, entre le Sud et le Nord du pays.

Après une formation en Gestion Sociale de l'Eau, encouragée par mes encadrants, je me suis rapprochée du Cirad avec l'envie de faire une thèse et l'envie de faire une thèse au Mali.

Le contexte de la fin des années 2000 m'a naturellement guidé vers la question foncière.

La crise alimentaire mondiale de 2008 avait profondément impacté les réflexions sur le développement de l'agriculture. « *La crise alimentaire n'en cache pas une autre, agricole... Mais repenser l'agriculture devient plus que jamais une priorité !* » (Caron, 2008)

L'envolée des prix mondiaux réactivait la priorité accordée à l'indépendance alimentaire (Janin, 2010). Les gouvernements des pays importateurs de denrées alimentaires mesuraient les risques à dépendre d'un marché mondial devenu désormais peu sûr (Griffon, 2010). La « solution » qui s'est imposée a été l'achat de terres dans les pays, supposé en avoir en excès, c'est-à-dire principalement en Afrique subsaharienne (Griffon, 2010). Les terres se sont alors révélées être des atouts stratégiques. Une course à la terre, une véritable ruée vers l'or, s'est engagée (Bouhey, 2010). Le phénomène qualifié de *land grabbing* s'est amplifié, amenant de nombreux auteurs à se poser la question des impacts de cette dynamique d'investissement sur le développement agricole (Von Braunn et Meinzen Dick, 2009 ; Daniel, 2011). L'irrigation étant le moyen le plus sûr d'augmenter la production agricole (Cilss, 2010), les terres irrigables sont devenues la cible privilégiée des accaparements fonciers (De Schutter, 2011).

Terres irriguées et mali ne pouvaient se traduire que par. L'Office du Niger, plus grand périmètre irrigué d'Afrique de l'Ouest et endroit privilégié des grands investissements, favorisés par le gouvernement malien qui n'a pas les moyens d'aménager ses terres et de répondre à ses objectifs de sécurité alimentaire et de modernisation de l'agriculture (LOA). L'irruption des investisseurs privés dans ce périmètre irrigué a profondément déstabilisé un système déjà foncier déjà fragile.

Chercher à comprendre comment les investisseurs pouvaient s'intégrer et comment les acteurs déjà en place régissaient est devenu le cœur de ma recherche. Au delà de la dualité entre Agriculture familiale et Agriculture agro-industrielle, d'ailleurs réductrice, j'ai cherché à identifier des pratiques pouvant donner naissance à des synergies. Le concept d'arrangement, au sens de bricolage (Beuret, 1999) m'a semblé être particulièrement porteur.

Née d'une volonté personnelle de travailler au Mali, répondant à des enjeux d'actualités portant sur les investissements agricoles dans les pays du Sud et le développement de l'irrigation, cette thèse s'est imposée.

Cette thèse a été construite autour du concept d'arrangement dans les terres irriguées de l'office du Niger. Elle a voulu étudier les réalités de la gestion foncière des terres irriguées de la zone Office du Niger.

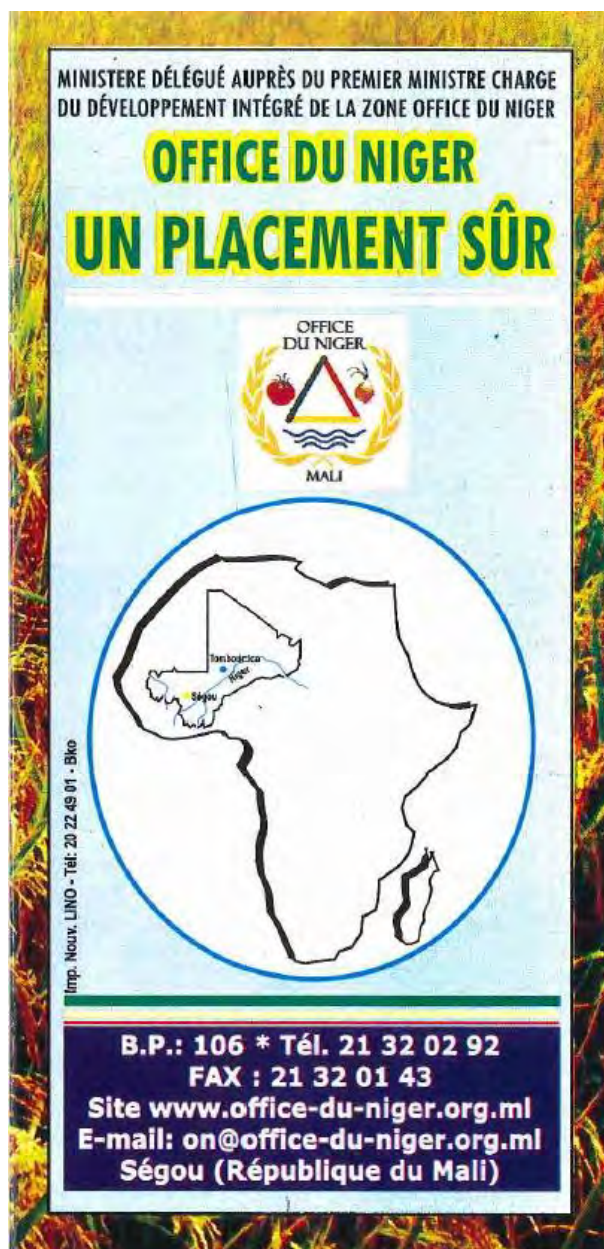
Table des matières

Résumé	i
Abstract	ii
Remerciements	iii
Avant propos	v
Table des matières	vii
 Introduction générale.....	 1
1 Sécurité alimentaire et investissement agricole	2
2 La question foncière : aux origines de l'objet d'étude.	10
3 La question foncière à l'Office du Niger : objets et cadres de l'étude	18
4 Intrants théoriques : thématiques et champs disciplinaire	21
5 Question de recherche et hypothèses	29
6 Cadre méthodologique et démarche adoptée	32
 Partie I Du Dougou Tigi à l'Etat colonial, d'un Etat socialiste aux investisseurs privés: construction de l'Office du Niger, des ses acteurs et de son espace foncier.	 46
 Chapitre 1 : Idéologies autour de l'aménagement et du développement de l'Office du Niger 47	
1 Le développement de l'irrigation au Soudan français : le grand rêve de l'ingénieur Emile Bélimé.	47
2 Le virage socialiste du développement de l'Office du Niger	51
3 1970-1990 : du périmètre des militaires à celui des bailleurs de fonds.....	55
4 1990 : Le temps de la restructuration ou la fin de l'Office du Niger tout puissant ...	57
 Chapitre 2 : Evolution historique de la gestion foncière à l'Office du Niger : entre droit et pratique, la naissance des arrangements fonciers paysans	 63
1 Du Chef des terres coutumier à l'Etat, propriétaire de l'eldorado irrigable : le développement d'un Etat tout puissant	63
2 Les pratiques foncières : une adaptation au cadre légal qui a toujours existé.	77
3 Gestion foncière à l'ON : la bonne gouvernance interpellée.....	85

Chapitre 3 : Les années 2000 : L'Office du Niger, face au mur, appelle les investisseurs à la rescousse.	94
1 Des attributaires cultivant des terres publiques : une <i>success story</i> en crise.....	94
2 L'Appel aux investisseurs privés.....	97
3 Un cadre institutionnel en évolution.....	100
4 Conséquences des Appels des investisseurs.....	110
Partie II : Dynamique d'investissements ou dynamique d'accaparements ?.....	130
Chapitre 4 : Petits et grands arrangements en zone ON : de l'huile dans les rouages fonciers...	131
1 Les projets publics: une volonté de favoriser l'entrepreneuriat.....	133
2 Le Partenariat public/privé : une innovation en zone O.N.	144
3 Des investisseurs agro-industriels étrangers partenaires historiques de l'Etat: Sukala et N'Sukala.....	152
4 Les investisseurs nationaux portent aussi des projets agro-industriels : l'exemple de Tomota.....	158
5 Les investisseurs étrangers partenaires politiques du gouvernement.....	163
6 Des investisseurs nationaux peuvent réussir : le projet GDCM.....	176
7 Des projets, des acteurs, des arrangements.....	183
Chapitre 5 : Nouveaux acteurs, nouvelles règles, nouveaux arrangements, ... nouveaux résultats ?	187
1 Le cadre institutionnel des investissements privés interpellé par les pratiques.....	188
2 La Loi et les acquisitions foncières.....	196
3 Des mécanismes de régulation peu efficaces.....	200
Partie III « Menacés », les acteurs jouent et créent une nouvelle dynamique foncière	210
Chapitre 6 Des arrangements à l'origine de nouveaux systèmes de gestion du foncier irrigué	211
1 La naissance des arrangements coopératifs.....	211
2 La montée en puissance des arrangements néo-coutumiers.....	229
3 Le développement des arrangements multi-acteurs spéculatifs.....	246

4	Des arrangements porteurs de nouveaux systèmes de gestion du foncier irrigué ...	252
Chapitre 7 Le Jeu foncier de l'ON contourné par des joueurs innovants.....		
1	Le développement des jeux d'acteurs dans le cadre de la gestion du foncier irrigué	257
2	Des rôles déterminants mais difficiles à tenir dans un jeu sous tension.....	281
3	Le jeu d'acteur à l'échelle de l'ON, un jeu de poker menteur ?	283
4	Le rôle de l'Etat	288
Conclusion.....		290
Références bibliographiques		297
Listes des illustrations		317
Liste des sigles et abréviations		322
Annexes		324

Introduction générale



« Nos ancêtres ont toujours vécu pour les terres qu'ils ont eues à l'Office du Niger. C'est la terre de l'Office qui nous a donné la vie. On continue ce qu'ils ont commencé ; on va au champ chaque matin ; on l'arrose. Et comme avant, elle produit, elle nous nourrit, elle nous loge, mais jusqu'à quand ? »

Extrait d'entretien traduit du Bambara, Paysan de Molodo.

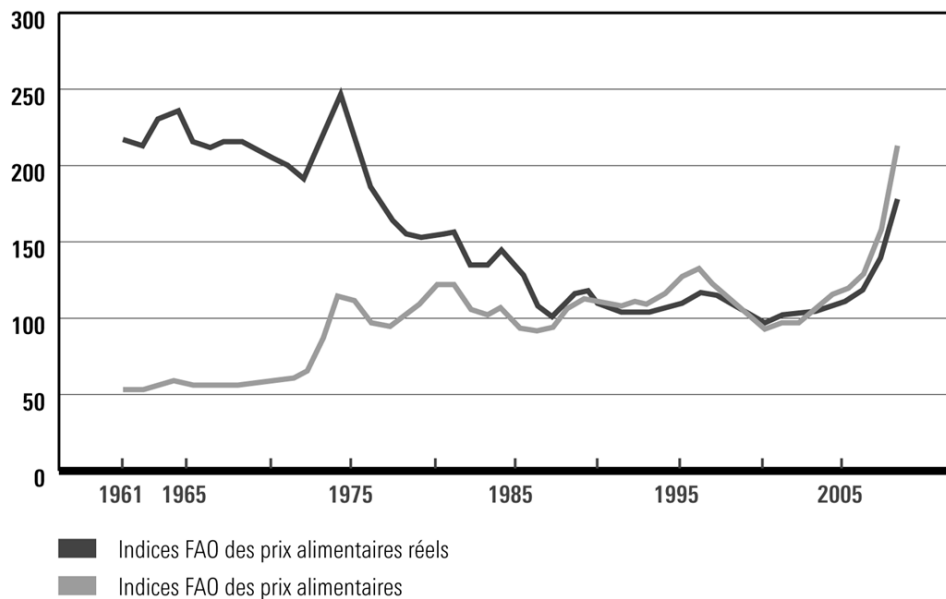
Sous l'ombre de l'arbre à palabres, au village de Molodo Bamanan, à 300 km de la capitale du Mali, et à 7300 km de siège de la banque mondiale à Washington, Mamadou nous parle de la terre, celle qui nourrit les hommes. Mais il nous parle aussi de ses incertitudes « Mais jusqu'à quand ? ».

Au fin fond de la brousse malienne, Mamadou se pose la même question que de nombreuses personnes sur la planète : des dirigeants politiques, des ONG, des représentants d'instances internationales...

1 Sécurité alimentaire et investissement agricole

En 2008 a éclaté la plus importante crise alimentaire depuis celle de 1974, consécutive à la grande sécheresse au Sahel. La crise de 2008 était différente, à la fois par son impact géographique – elle a touché l'ensemble de la planète – et par sa nature – la crise de 2008 est une crise des marchés et non une crise climatique. Pour la première fois, et de manière simultanée dans différentes aires géographiques, le « marché » a semblé être pris en défaut (Courade et Peltre-Wurtz, 1991).

Selon des études de la FAO (2008b ; 2008c), de la Banque mondiale (2008) et de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI, 2008), les prix des denrées alimentaires ont augmenté de 83% entre février 2005 et février 2008. Entre mars 2007 et mars 2008, le prix du riz sur le marché international a augmenté de 74%, celui du soja de 87% et celui du maïs de 31% (FAO 2008c). Cette augmentation spectaculaire des prix a amplifié la tendance structurelle qui a vu les prix des denrées alimentaires augmenter de 2002 à 2008. Le rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter (Assemblée générale de l'ONU, 2008), a souligné le caractère exceptionnel de la situation : « Au premier trimestre 2008, les prix nominaux internationaux de toutes les principales denrées alimentaires ont atteint les niveaux les plus élevés enregistrés en près de cinquante ans, tandis que les prix en valeur réelle ont atteint leur plus haut niveau en près de trente ans, ce qui a provoqué des troubles sociaux dans plus de quarante pays » (Graphique 1).



Graphique 1: Evolution des indices FAO des prix alimentaires, période 1961-2008

Note : 1998-2000 = 100.

Source : FAO (2008b, 9).

Cette augmentation des prix sur le marché international a entraîné une hausse substantielle de la *facture alimentaire*, c'est-à-dire du coût des importations alimentaires, touchant en particulier les pays dépendants de ces importations pour garantir leur sécurité alimentaire. Pour les pays dépendants des importations pour au moins 40% de leurs besoins, la *facture alimentaire* a augmenté de 37% entre 2006 et 2007 et de 56% entre 2007 et 2008. Pour l'Afrique, cette facture a augmenté de 74% entre 2007 et 2008 (FAO 2008c). La hausse des prix a également eu des conséquences désastreuses sur la *capacité des ménages à s'alimenter*, touchant en particulier les ménages les plus pauvres des villes et des campagnes des pays en développement et encore plus durement les ménages dirigés par des femmes (FAO 2008b). Le cas du Vietnam, exportateur de riz est éloquent.

Face à la hausse des prix des denrées alimentaires sur les marchés, des manifestations spontanées ont eu lieu, dans certaines capitales d'Asie du Sud-Est, d'Afrique subsaharienne et du Moyen-Orient, de manière isolée et sporadique à l'automne 2007, puis de manière plus généralisée au printemps 2008 (Dufumier, 2008). Le sentiment de désarroi et de colère s'est propagé : manger, devenait chaque jour plus incertain et plus coûteux. Ces «*émeutes de la faim*» ont révélé l'incapacité de certains pays et de certaines catégories sociales à pouvoir faire face à cette crise (Janin, 2009).

Dans ce contexte, la sécurité alimentaire est redevenue un enjeu global et planétaire. La population mondiale devrait se stabiliser autour de 9 milliards de personnes en 2050. D'ici là, un doublement de la production alimentaire est nécessaire (Griffon, 2006). Lors du sommet sur la sécurité alimentaire mondiale tenu à Rome en 2008, le président Sarkozy a déclaré dans son discours d'ouverture : « Il faut donc agir et agir tout de suite. Agir, cela veut dire quoi ?

Cela veut dire une chose simple en termes d'objectifs : « il faut doubler la production alimentaire mondiale d'ici à 2050. C'est la condition ».

La première conséquence de la crise alimentaire est donc « la remise en route de la machine productiviste » (Bricas et Daviron, 2008). Une deuxième conséquence est la prise de conscience des risques à trop dépendre d'un marché mondial peu sûr (Griffon, 2010). Mais que faire quand un pays est structurellement dépendant des importations ? La « solution » peut être l'achat de terres dans des pays qui en auraient en excès et où la production alimentaire pourrait alors être sécurisée.

En conséquence, la hausse des prix des denrées alimentaires en 2007 et 2008 a largement contribué à l'émergence des acquisitions et des locations de terres à grande échelle. Les pays riches en ressources monétaires mais fortement dépendants des importations alimentaires et donc préoccupés par leur sécurité alimentaire, ont investi directement, ou ont encouragé leurs entreprises à investir, dans des projets de production alimentaire à l'étranger.

Les objectifs de remplacement des combustibles fossiles, définis dans les cadres réglementaires des gouvernements du Nord (Etats-Unis, Union Européenne) pour des raisons écologiques et économiques ont aussi encouragé les investissements étrangers dans les terres pour la production d'agro-carburants, en garantissant un marché à long-terme et en offrant des incitations financières (subventions et exonérations fiscales). L'émergence des marchés du carbone incite aussi les acquisitions de terres, par anticipation des crédits-carbone et des rémunérations liées à la séquestration du carbone dans le cadre des politiques mondiales de lutte contre le réchauffement climatique (Karsenty et Ongolo, 2012).

L'eau est aussi un moteur essentiel, trop souvent oublié, dans cette course au foncier. 70% de l'eau douce consommée l'est par l'agriculture. Les pays du Golfe dépensent 80% de leurs ressources en eau pour le secteur agricole. Face à la compétition croissante pour l'eau, certains pays ont décidé de limiter l'irrigation. L'Arabie Saoudite, qui utilise essentiellement des eaux de nappes non renouvelables pour son agriculture, a ainsi décidé de suspendre la production de blé sur son territoire à l'horizon 2016 et a mis en place dès 2008 un fonds pour l'investissement agricole à l'étranger. L'Afrique, est une cible privilégiée pour de tels investissements (Woodhouse, 2011). Certains auteurs estiment que la recherche de terre se fait avant tout pour l'appropriation de l'eau sur le long terme (Smaller et Mann, 2009 ; Brabeck-Letmathe, 2009).

Convaincus de l'intérêt des investissements étrangers pour le développement agricole (transfert de nouvelles technologies, création d'emplois, développement du potentiel productif, production alimentaire, diversification économique, accès facilités à certains marchés...), les gouvernements des pays hôtes sont aussi des agents essentiels de promotion des investissements fonciers de grande échelle (Burnod et al, 2011 ; Cotula et al, 2009). Ils mettent en place des politiques d'incitation (accords d'investissements, réformes législatives dans les domaines foncier, fiscal, bancaire...) pour attirer les investisseurs étrangers.

La crise financière de 2008 a aussi facilité les mouvements de capitaux vers le foncier (Gabas, 2011). Ces investissements sont dictés par des logiques de spéculation à court terme ou de retour sur investissements à plus long terme, dans un contexte de ressources foncières bon marché et d'anticipation de la hausse des cours des produits agricoles, y compris des biens agricoles non alimentaires (coton, hévéa)...

En résumé, certains Etats et des grandes entreprises privées achètent ou louent massivement des terres pour assurer leur approvisionnement alimentaire et énergétique. D'autres pays, comme l'Ukraine, le Brésil, l'Afrique, l'Asie du Sud et du Sud-Est, apparaissent comme de nouveaux eldorados agricoles. Le nombre et l'ampleur des projets d'investissements agricoles à grande échelle (plus de mille hectares) ont brusquement augmenté depuis 2008 (Von Braun et Meinzen Dick, 2009). Cette ruée – mondiale – sur les terres est inédite, tant par son ampleur que par ses finalités. Il ne s'agit plus pour des firmes privées d'assurer leurs approvisionnements en matières premières industrielles (plantations d'hévéas de Michelin au Brésil ou de Firestone au Libéria, de palmiers à huile d'Unilever au Nigéria, etc.) ou de cultiver des fruits pour l'exportation (Dole et Del Monte en Amérique centrale ou au Cameroun, etc.) (Adamczewski et al, 2012). Il s'agit pour des entreprises, mais aussi pour des Etats en manque de terres arables (Libye, Arabie Saoudite, Chine, Inde, USA, Europe), d'implanter dans d'autres pays les cultures alimentaires et énergétiques nécessaires pour garantir leur sécurité alimentaire et pallier la raréfaction des énergies fossiles (Burnod et al, 2011).

En 2009, à partir de données obtenues auprès de l'ONG Grain¹, la Banque mondiale a publié un rapport sur ce qu'elle appelle les « transactions foncières »². Selon ce rapport, 45 millions d'hectares auraient été concernés en 2009, environ dix fois plus que la moyenne des années précédentes. L'évaluation chiffrée du *land grabbing* (accaparement de terres), terme utilisé par les ONG, est difficile, en raison de l'absence de données et de l'opacité des contrats (White et al, 2012 ; Cotula, 2011 ; Cotula, 2009). En 2011, le *Land Matrix*³ avance le chiffre de 203 millions d'hectares pour la période 2000-2010, dont 71 millions ayant fait l'objet de contrats signés. Le cas le plus connu est celui de l'achat de 1,3 million d'hectares de terres arables par la compagnie sud-coréenne Daewoo à Madagascar. La transaction a entraîné de fortes manifestations et le renversement du président en mars 2008.

Les acquéreurs ont des profils variables : Etats, entreprises mondialisées, simples particuliers fortunés... Leurs motivations sont aussi diversifiées : spéculations financières, programmes alimentaires... (Severino et Rey, 2010). Les Etats cherchent à attirer les capitaux étrangers

¹ Le recours aux données d'une ONG illustre les difficultés pour obtenir de l'information auprès des investisseurs et des États, même pour la Banque mondiale.

² Le recours aux données d'une ONG illustre les difficultés pour obtenir de l'information auprès des investisseurs et des États, même pour la Banque mondiale.

³ Le portail LandMatrix <http://landportal.info/fr/node/10290> et le rapport sur les « Transactions foncières transnationales pour l'agriculture dans l'hémisphère sud » sont issus d'une collaboration mobilisant une quarantaine d'organisations membres de l'ILC (International Land Coalition), dont le CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement).

pour assurer le développement agricoles, mais ont également des ambitions politiques. Cette disparité des motivations — tant du côté des acquéreurs que des vendeurs — rend difficile l'évaluation des situations, pour comprendre ces projets d'achat, leurs finalités et les relations contractuelles qu'ils induisent. Les données disponibles montrent que le continent africain est le continent privilégié de ces investissements fonciers (Banque mondiale, 2010 ; Chouquer, 2011 ; Anseeuw et al, 2012). La Banque mondiale a qualifié l'Afrique de « Géant endormi » n'attendant que les investisseurs pour s'éveiller à la croissance agricole (World Bank, 2009). Le continent africain peut en effet apparaître comme un environnement propice pour accueillir ces nouveaux investissements. Ils s'inscrivent dans un contexte de baisse de l'aide publique au développement (APD bilatérale et multilatérale) en particulier envers l'agriculture africaine. Le volume total des engagements de l'APD pour le secteur agricole a été divisé par deux depuis le milieu des années 1980, pour se situer à 6,2 milliards de dollars constants 2007 (moyenne 2006-2007). La part de l'aide à l'agriculture dans l'APD totale atteint en 2007 environ 6 %, contre 17 % à la fin des années 1980. Selon l'OCDE (2009), les chiffres « révèlent un abandon relatif clair de ce secteur ».

La majorité des Etats Africains sont à la recherche de capitaux extérieurs pour financer leur secteur agricole. Le continent Africain est perçu par les investisseurs comme disposant de vastes ressources en sols, qualifiées de manière ambiguë depuis l'époque coloniale de « terres vacantes et sans maîtres » (Teyssier, 2010 ; Burnod et al, 2011 ; Chouquer, 2011 ; Rochegude, 2011) et en main-d'œuvre, bon marché et disponibles (Gabas, 2011). Les gouvernements de nombreux pays africains ont élaboré des processus administratifs visant à faciliter les investissements étrangers (Cotula et al, 2009). Les Etats hôtes jouent en effet un rôle fondamental dans l'arrivée des investisseurs, en leur offrant des conditions d'accès privilégiées à la terre (Burnod et al, 2011).

Mais ces investissements comportent des risques. Les conditions dans lesquelles les transactions sont effectuées manquent de transparence, les populations locales sont souvent mises devant le fait accompli et leurs droits coutumiers ou d'usage sont ignorés. On peut craindre que ces investissements n'entraînent leur éviction au profit de grandes exploitations mécanisées. En 2008, le directeur de la FAO a qualifié certains projets d'investissement de « formes de néo-colonialisme »⁴. Le remplacement des paysans par des entreprises agricoles est nié, ou est justifiée par les impératifs du développement et la nécessité du passage d'une agriculture archaïque à une agriculture moderne (World Bank, 2008). L'agriculture familiale est remise en cause dans sa capacité à répondre aux enjeux de production. Les systèmes de production agricole intensifs en capital apparaissent, au moins dans le discours de nombreux dirigeants politiques, comme des « modèles » désirables, permettant de faire entrer leurs pays dans la « modernité » et de s'affranchir ainsi d'une paysannerie pauvre et arriérée. Les coûts sociaux sont alors présentés comme le prix à payer pour que la Nation accède à un avenir meilleur.

⁴ RFI (janvier 2009) MFI Hebdo, Politique – diplomatie. Question internationale : opportunité économique ou néocolonialisme agraire ? <http://www.rfi.fr/fichiers/MFI/PolitiqueDiplomatie/2721.asp>

Ces positions ont fait l'objet de nombreuses critiques (Mazoyer et al, 2008 ; Delcourt, 2010 ; Dufumier, 2012). L'ONG GRAIN a qualifié le phénomène de « *new global land grab strategy for food and financial security* » (Grain, 2008). Les détenteurs de capitaux financiers « arrachent » des terres productives à des populations ou à des Etats faibles (les « *weak states* »), aux capacités d'actions (financières, politiques, sociales) limitées (Grain, 2008). L'usage du terme de *land grabbing* s'est donc généralisé (Margulis et al, 2013 ; De Schutter ; 2011 ; Zoomers, 2010 ; Borras and Franco, 2010).

Le terme *Land grabbing* vient de *to grab* : saisir, empoigner, s'emparer... Il n'y a pas d'équivalent en français. Des périphrases sont utilisées, mais elles ne restituent pas la violence du terme anglais : « *appropriation des terres à grande échelle* », « *appropriation massive de terres à l'étranger* », « *investissements directs à l'étranger dans l'agriculture* »... (Chouquer 2012). D'autres auteurs utilisent le terme de *land deals*, traduit en français par acquisitions foncières (Cotula, 2011 ; Djiré, 2011 ; De Schutter, 2011). Les termes utilisés font débat (Teyssier, 2010). Que ces investissements aboutissent à du développement économique ou à des accaparements fonciers est tout autant discutable en fonction des contextes et des conditions de ces investissements qu'en fonction des points de vue desquels on se place⁵.

La diversité des termes utilisés ne se limite pas seulement à la ressource foncière, mais concerne également d'autres ressources naturelles, notamment l'eau. Certains auteurs parlent ainsi de *water grabbing* (Metha et al, 2012), d'autres de *water deals* (Borras et, 2011). En effet, pour rentabiliser leurs investissements fonciers les investisseurs ont besoin de s'assurer un accès à l'eau, qui leur permettra d'irriguer leurs cultures et donc d'intensifier et de sécuriser leur production. Les deux ressources sont donc concernées par ces investissements : l'eau et la terre (Tardieu, 2011).

L'irrigation joue actuellement un rôle considérable dans la production agricole et la sécurité alimentaire. Elle concernait 10% des terres cultivables en 1960 ; aujourd'hui 18% des terres sont irriguées (Siebert et al, 2005) et produisent plus de 40% de l'alimentation mondiale (OCDE, 2002). La grande irrigation a été un axe central du développement économique et social dans de nombreux pays (Kuper, 2011). Elle n'est rendue possible que par la maîtrise technique des ressources en eau et en terre, qui nécessite d'importants investissements (Barbier, 2011). Les coûts de fonctionnement et de maintenance des infrastructures d'irrigation sont élevés et ne se justifient que pour des systèmes de culture intensifs.

Historiquement, les infrastructures ont été le plus souvent développées par la puissance publique, la seule à disposer des moyens nécessaires. L'importance des investissements, et la concentration dans un espace restreint d'une très forte production ont justifié un étroit contrôle politique, allant jusqu'au despotisme oriental (Wittfogel, 1957). Ce contrôle de l'espace s'est étendu au cours du XXème siècle lors du développement des grands projets d'irrigation qui ont mobilisé des fonds publics considérables et ont conduit à adapter des

⁵ Nous reviendrons sur la pertinence, ou pas, d'utiliser terme *land grabbing* lors de l'analyse des différents projets d'investissements au Mali.

politiques économiques sociales et foncières contraignantes (Magasa, 1978 ; Gilmartin, 2004 ; Bernal, 1997 ; Wehr, 2004 ; Molle et al, 2009). En Afrique, en Asie et en Europe, les politiques foncières ont permis aux Etats d'assurer ce contrôle. En les rattachant au domaine public par l'immatriculation foncière, l'Etat s'impose en "maître des terres irriguées" et les usagers sont de fait soumis à son autorité (Pascon, 1977 ; Bouderbala et al, 1984; Gilmartin, 2003), bouleversant les systèmes de gestion traditionnels des ressources (Boutillier, 1989).

L'insécurité alimentaire et l'envolée des prix mondiaux en 2008-2009 ont réactivé la priorité accordée à l'irrigation, considérée comme le meilleur moyen d'augmenter la production agricole tout en réduisant la vulnérabilité aux évolutions climatiques (Rosegrant et Cline, 2003 ; Diouf, 2008 ; Cilss, 2010 ; Barbier, 2011). L'Afrique est le seul continent où les surfaces irriguées devraient continuer à fortement progresser, du fait d'un potentiel encore important (Paillard *et al.*, 2010 ; Turrall *et al.*, 2010). Mais, nous l'avons vu, le niveau d'investissement nécessaire est élevé (Turrall *et al.*, 2010), de l'ordre de 3 000 à 20 000 euros/ha (Inocencio et al, 2007). Les Etats, qui disposent de terres mais pas des capitaux nécessaires pour les mettre en valeur, ont donc fait le choix de recourir à des investisseurs.

Le Mali fait partie de ces Etats. Pays parmi les plus pauvres, il se classe 175^{ème} sur 187 pays, avec un Indice de développement humain (IDH) de 0,359 en 2011. Depuis la période coloniale, l'irrigation fait partie des moyens développés pour lutter contre la pauvreté (Intizar et Munir, 2004). En particulier dans la zone de l'Office du Niger, où 500 000 personnes sont directement concernées, les investissements publics et les aménagements hydro-agricoles ont permis de constituer un pôle de développement attractif pour les populations des autres régions. La zone de l'office du Niger est stratégique dans le dispositif de sécurité alimentaire : elle fournit 50% de la production rizicole nationale (Samake et al, 2008) même si le Mali reste un gros importateur de riz. La zone Office du Niger est perçue comme le grenier à riz du Mali et constitue, pour l'Etat, un potentiel d'irrigation et de production encore largement sous-exploité, qui atteindrait un million d'hectares, chiffre basé sur les estimations de l'ingénieur Béline en 1929 (Dresch, 1950). Environ 100 000 ha sont aujourd'hui aménagés.

L'Etat Malien, directement touché par les baisses de l'APD, ne dispose pas des capitaux nécessaires pour aménager ces 900 000 ha. En 2005, il a donc lancé un premier appel à des investisseurs extérieurs. En 2008, il a lancé un second appel. Ces appels à investisseurs posent question : Quelles modifications politiques foncières et agricoles impliquent-ils ? Quels seront les impacts de l'arrivée des investisseurs sur les exploitants agricoles familiaux ? Quel est l'avenir de l'agriculture en zone office du Niger, une agriculture historiquement basée sur des exploitations agricoles familiales ? L'arrivée des investisseurs implique des modifications de la réglementation en vigueur pour attirer les capitaux. Elle entraîne une modification profonde du modèle de développement agricole historiquement basé sur des structures familiales. Elle modifie aussi la gouvernance des aménagements.

Les différentes formes d'agricultures en zone ON semblent donc être amenées à évoluer.

L'agriculture familiale regroupe l'ensemble des exploitations agricoles familiales. Les exploitations agricoles familiales se caractérisent par le fait que le travail est essentiellement fourni par la famille.

Les exploitations agricoles familiales se distinguent des entreprises rurales (capital et salariat). L'agriculture familiale regroupe des propriétaires, des métayers, des fermiers et des situations diverses où la famille exploitante ne possède pas la terre ni souvent le capital d'exploitation. Dans cette acception, l'agriculture familiale est proche du concept de paysannerie qui regroupe ceux qui travaillent la terre : le journalier ou brassier, sans terre, vend sa force de travail ; les petits exploitants sont métayers, fermiers ou propriétaires de petites exploitations à peine suffisantes pour survivre ; le laboureur dispose de plus de terres et a recours au travail salarié pour les mettre en valeurs.

Au cours de la fin du XIX^{ème} siècle et du début du XX^{ème}, en Europe Occidentale (à l'exception notoire de l'Angleterre), est apparu un archétype du "paysan", propriétaire indépendant, chef d'une exploitation familiale, produisant des denrées alimentaires destinées à la fois à la consommation de la famille (recherche de l'autonomie) et au marché (vente des excédents). L'épouse et les enfants travaillent sur l'exploitation. La volonté de développer le patrimoine est très forte (transmettre plus de terres et en meilleure qualité que celles que l'on a reçues).

Dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, l'archétype du paysan a fait place à celui de producteur rural. Les évolutions concernent la production exclusivement destinée à la vente, la perte d'autonomie, l'importance croissante en capital d'exploitation, la diminution du travail familial au profit du travail mécanisé.

L'agriculture familiale est diversifiée. La diversité est liée à l'importance des capitaux et à leur répartition (matériel/terre), l'importance du travail familial, les objectifs de productions, la capacité de réponse aux besoins de la famille.

Trois axes de différenciation :

- a) La dotation en terres et en capitaux : plus ou moins de terres dont la jouissance est plus ou moins sécurisée et plus ou moins de capital d'exploitation.
- b) L'insertion au marché : de l'autosuffisance par une production diversifiée à la spécialisation en mono spéculation.
- c) l'importance du travail familial (ensemble de la famille impliquée) à travail du seul chef d'exploitation (hautement mécanisée)

De nombreuses typologies peuvent caractériser la diversité de l'agriculture. Les plus courantes distinguent:

- a) des agro-industries
- b) des entreprises rurales
- c) Une agriculture familiale "consolidée", disposant de capitaux importants et d'une bonne maîtrise technique, intégrée dans les circuits de commercialisation et les marchés de l'agrobusiness.
- d) Une agriculture familiale "à consolider", disposant d'un socle de capitaux qui potentiellement lui permette de s'intégrer de manière plus stable dans les marchés en développant l'exploitation (choix de nouvelles activités, acquisition de terres, remembrement, investissement en capital d'exploitation, ...) soit sur des filières agroindustrielles soit sur des "niches" (AOC...).
- e) Une agriculture familiale "précaire", de "survie" peu dotée en capitaux (principalement terre mais aussi en capitaux humain, financier, technologique, social...).

Encadré 1: Un Essai de définitions des différentes formes d'Agriculture (Tonneau, 2003)

A l'Office du Niger, de nombreux termes sont utilisés pour désigner les exploitants de l'espace agricole : colons, paysans, producteur, agriculteur familial, entrepreneur ruraux..... ils font probablement référence à des archétypes.

Les colons est un cultivateur à l'origine ancien soldat de condition libre, mais assujetti à la terre qu'il travaille pour un propriétaire. Les paysans, archétype de la France de la troisième république ont la terre. Ils ont d'abord comme objectif l'autosuffisance et ne vendent que leurs excédents. Le producteur, de l'Europe du second après-guerre mondial n'a pas recours à la force de travail salarié mais est parfaitement intégré au marché. L'agriculteur familial est défini par le travail essentiellement de la famille. Les entrepreneurs ruraux considèrent la terre comme un capital et mobilise la main d'œuvre salariée pour ne répondre qu'aux besoins du marché. Tous ces termes sont inadéquats pour caractériser la diversité des situations avant l'appel aux investisseurs... Cette difficulté à appréhender la réalité et à y coller des mots nous a conduits à explorer les représentations des acteurs et ainsi à nous aider à définir les contours de notre objet de recherche : le foncier.

2 La question foncière : aux origines de l'objet d'étude.

2.1 Quelques définitions

Le terme foncier, trouve son origine dans le latin *fundus* qui signifie fonds de terre. Selon la 8^{ème} édition du dictionnaire de l'Académie française, le terme *foncier*, utilisé comme adjectif, qualifie ce qui «*consiste en un bien fonds, et plus particulièrement, en une propriété terrienne*»⁶. Le terme de *bien-fonds*, est lui, défini comme un «*bien immeuble comme une terre*»⁷. L'académie française parle donc de *propriété foncière*.

Depuis les années 1990, le terme foncier est utilisé comme un substantif. Il désigne alors l'ensemble particulier des rapports sociaux ayant pour support la terre ou l'espace territorial. Cette définition (Ciparisse, 2005) de l'adjectif foncier utilisé comme substantif, «*foncier, de fundus, qui a trait à la terre d'un fonds*»⁸, comprend deux références : une référence à la propriété, un fonds, un bien immeuble, le bien-fonds, et une référence à la nature particulière de ce bien-fonds, la terre. Constatons souvent l'utilisation indifférenciée des termes de foncier et de terre. La notion de terre correspond soit au champ, le domaine qu'on met en valeur et qu'on exploite grâce à l'activité agricole, soit au sol qui sert de support à une construction, à un équipement. Avec le développement des politiques d'aménagement apparaît la nécessité de maîtriser le foncier c'est-à-dire de contrôler l'appropriation et l'utilisation de la terre : la terre est alors conçue comme instrument de gestion et d'aménagement des territoires. Notre recherche sera basée sur la définition géographique du terme foncier qui tient compte de ces deux composantes et qui désigne «*l'objet foncier comme l'ensemble des rapports entre les hommes impliqués dans l'organisation de l'espace*» (Leservoisier, 1995). Deux composantes majeures seront donc étudiées dans notre conception du foncier : Hommes et Espaces.

⁶ <http://atilf.atilf.fr/dendien/scripts/generic/cherche.exe?15;s=3960697485>

⁷ <http://atilf.atilf.fr/dendien/scripts/generic/cherche.exe?36;s=3960697485>

⁸ <http://www.fao.org/docrep/005/x2038f/x2038f06.htm#bm06>

L'analyse de la question foncière a pris une dimension particulière en Afrique, où les acteurs ont tissé une toile de relations sociales très denses autour de l'accès à la terre et de sa gestion (Cubriilo et Goislard, 1998). Certains auteurs décrivent le foncier comme un *fait social total* (au sens de Marcel Mauss, 1923-1924) qui « met en branle » toutes les composantes de la société et donne à voir toutes ses facettes (Le Bris et al, 1991).

Depuis l'époque coloniale, « L'Afrique Noire », Subsaharienne, a été un terrain de recherche privilégié d'analyse du foncier et de ses dynamiques. Les premiers ingénieurs en charge du développement agricole des colonies se sont intéressés aux régimes fonciers des populations indigènes (Bélime et al, 1923). Les relations entre les hommes et « leurs terres » ont été décortiquées pour comprendre le fonctionnement de ces sociétés (Fréchou, 1962). Suite aux indépendances, les travaux de recherche sur la question foncière (Le Roy, 1970 ; Le Roy, 1987 ; Vidrovitch, 1982 ; Crousse et al, 1986), se sont focalisés sur la définition du rapport à la terre dans des pays libérés de l'emprise colonial et devant construire leurs règles foncières. A partir de la fin des années 1980, suite à de profondes modifications politiques dans les pays du Sud (programme d'ajustement structurel, libéralisation de l'économie, révisions des modalités d'intervention de l'Etat, réforme politiques et foncières...), les études africanistes sur la problématique foncière se sont multipliées pour étudier « cette entité particulière renvoyant à un ensemble de règles et de pratiques ». Dans ces approches, le foncier n'est pas considéré comme un ensemble de données sur la terre ou sur les modes de tenure, mais comme un ensemble complexe de relations qui révèlent l'organisation de la société, qui s'inscrivent et se rendent visible sur un territoire (Le Bris et al, 1991).

E. Le Roy a essayé en 1991 de symboliser les interactions entre la terre et les autres composantes du terme foncier à travers la formule suivante :

$$F = \frac{S(E + J + A) P}{T}$$

F = FONCIER, S = RAPPORT SOCIAL, E= ECONOMIQUE, J=JURIDIQUE, A= AMENAGEMENT (TECHNIQUES D'AMENAGEMENT), P= POLITIQUES AUX ECHELLES INTERNATIONALE, NATIONALE, LOCALE, T = TERRE OU TERRITOIRE.

A travers cette formule, l'auteur définit le foncier comme l'ensemble de rapports sociaux ayant pour support la terre ou l'espace territorial. Ces rapports sociaux sont principalement déterminés par des facteurs économiques, juridique, puis par des techniques d'aménagement pouvant matérialiser et caractériser les rapports sociaux en autant de régimes distincts. Le facteur politique influe sur la manière de poser la problématique du foncier. La sensibilité du foncier au politique est surtout liée aux choix, parfois contradictoires, pouvant émerger aux échelles internationales, nationales et locales lors de l'aménagement de l'espace.

2.2 *Le foncier, des visions diverses*

La "formule de Le Roy" illustre la complexité du foncier en Afrique, et par conséquent la difficulté à l'appréhender, à démêler les droits et usages marqués par plusieurs références : celles du droit dit traditionnel (droit de la hache), droit romain... A l'Office du Niger, cela s'est traduit par l'impossibilité de définir un droit à la terre clair tout au long des années. Nous verrons que cette impossibilité subsiste. Le cadre institutionnel, proposé pour accueillir les "investisseurs" est inadapté, sauf exception, et engendre des "arrangements"⁹.

Au-delà des différentes définitions et conceptions de l'objet foncier, nous avons cherché à caractériser les différentes dimensions qui lui sont attachées. Pour cela nous avons étudié les termes associés au mot foncier par trois communautés "actrices" : la communauté scientifique (toute discipline confondue), les scientifiques spécialisés dans l'agriculture irriguée et les paysans de l'Office. L'hypothèse est que l'analyse des termes associés au mot foncier, en la ciblant sur les occurrences les plus importantes, traduira les perceptions des acteurs liées à la question foncière, et nous permettra d'affiner les contours de notre question de recherche.

Nous avons adapté notre méthode d'analyse et les vecteurs mobilisées aux trois communautés. Pour les acteurs scientifiques « généralistes », nous nous sommes appuyés sur leurs articles scientifiques ; pour les chercheurs spécialistes des systèmes irrigués, nous avons interrogé les chercheurs travaillant sur les questions de l'irrigation dans les pays du Sud, chercheurs travaillant au sein de l'UMR G-Eau. Pour les paysans maliens, lors des enquêtes de terrain, nous abordions dans la phase introductive la question foncière. Pour tous les acteurs enquêtés, nous avons utilisé la même méthodologie : nous leurs avons demandé, au cours d'un entretien ouvert, d'associer librement 5 termes ou expressions au mot Foncier. Ils ont disposé d'un temps de réflexion de 5 minutes. Pour les données issues des articles scientifiques, les logiciels de nuages de mots ont été mobilisés comme des outils d'analyse de texte sélectionnant les termes (champ lexical, synonyme, occurrence dans l'article) les plus fréquents au sein de l'article.

Nous avons fait le choix de créer des nuages de mots pour traiter les données issues de ces différentes recherches, méthode assimilable à une analyse visuelle des discours. La création de nuages de mots-clés a été utilisée pour cartographier des idées, des champs sémantiques, autour du terme foncier. Un retour a été fait aux acteurs enquêtés pour leur présenter le rendu visuel de ce mode cartographique. Les chercheurs l'ont perçu comme un brainstorming permettant de faire émerger leurs idées principales ; les paysans l'ont eux perçu comme un moyen de recouper, de synthétiser la pensée paysanne.

⁹ Dans notre recherche, Les arrangements considérés comme des processus de coordination complexes entre différents acteurs à l'origine de nouvelles pratiques. Ils correspondent à des mécanismes présidant la production de nouvelles pratiques foncières et donnant naissance à de nouvelles procédures (règles et actions), censées réguler ces pratiques

2.2.1 Le foncier vu par la communauté scientifique

Dans les termes associés au mot foncier dans 80 articles scientifiques publiés depuis 2000, Terre, Espace, Loi et Droit dominent en termes d'occurrences.



Figure 1: nuage de mots liés au terme foncier dans 80 articles scientifiques

Le nuage de la figure 1 montre que les occurrences les plus importantes associées au mot foncier sont Terre et Espace. La question foncière suscite une analyse avant tout géographique, contextualisée, et étroitement liée à l'espace. Les analyses économiques sont également très fréquentes. Elles analysent le fonctionnement des marchés fonciers, les investissements nécessaires à l'aménagement de l'espace foncier, et donc à son développement. Dans le contexte d'investissement foncier à grande échelle, les articles les plus récents citent les termes de développement, de marché, d'investissements.

L'aménagement de l'espace, de la terre support de toute activité, pose la question de la gestion de l'espace foncier. Les principaux outils, mécanismes, liés à cette gestion sont la loi, et le droit en général (associant droit coutumier, droit positif...), d'où les occurrences fréquentes de droit, loi, règles. La liaison dominante entre droit et foncier est liée à la notion de propriété. Dans le droit romain, le droit de propriété est décomposé en usus, fructus et abus. Cette notion de propriété a été transposée par la France au Sénégal, puis dans le reste de l'Afrique française, à partir de 1830. Cette transposition du modèle français était en contradiction avec la conception locale de l'appropriation de la terre (Cubril et Goisard, 1998). Le terme « propriété » au sens civiliste du terme n'est pas adapté à la plupart des contextes ruraux africains et est souvent intraduisible (Plançon, 2009). L'Empire britannique n'a pas eu la même approche (Le Bris et al, 1982)....

Les définitions géographiques du terme foncier intègrent les deux composantes économique et juridique. Pour Jacques Levy, le foncier est défini comme l'ensemble des manifestations et des conséquences de la valeur marchande d'une étendue. Au sein du foncier, la terre, est transformée en terrain, en sol, en biens certes immeubles mais reproductibles, amendables, extensibles et échangeables (Lévy et Lussault, 2003).

Au-delà de ces composantes juridiques et économiques, le foncier est aussi associé à des rapports sociaux. Les auteurs qui analysent la question foncière à travers cette dimension sociale, étudient le rôle des rapports sociaux dans la gestion du foncier. Le rapport social à la terre est marqué par les intérêts contradictoires et parfois conflictuels d'un important nombre d'acteurs (paysans, éleveurs, pouvoirs locaux, États, développeurs, élites citadines, institutions internationales, sociétés multinationales...) (Blanc-Pamard et Cambrézy, 1995). Il l'est d'autant plus aujourd'hui, dans le contexte d'investissements fonciers à grande échelle, car de nombreux nouveaux acteurs ont fait leur apparition (investisseurs privés...).

2.2.2 La foncier de l'Office vu par les chercheurs spécialistes de l'irrigation

Dans l'ensemble des articles étudiés la question foncière est fortement contextualisée. Elle est liée à l'espace et à ses ressources qui ont toujours des caractéristiques propres. La plupart des analyses se sont focalisées sur le foncier rural non aménagé, exploité à travers l'élevage, l'agriculture pluviale ou l'agriculture de plantation.

En Afrique, les quelques études foncières dans le cadre d'aménagements hydro-agricoles se sont concentrées autour de la vallée du fleuve Sénégal, ou des bas fonds (Boutillier et Schmitz, 1987 ; Mathieu, 1991 ; Crousse et al, 1991; Lavigne Delville, 1991), mais peu d'entre elles ont étudié la question foncière dans un grand périmètre irrigué (Jamin et Doucet, 1994). Les auteurs travaillant dans un contexte irrigué au sens large décrivent les spécificités de la question foncière. Ils étudient sur les adaptations paysannes suite au développement des aménagements, notamment par rapport aux règles foncières instaurées, adaptées ou non aux formes de gestion traditionnelles du foncier.

Les auteurs, travaillant dans des contextes irrigués ou non, s'accordent sur le fait que tout aménagement a des enjeux fonciers spécifiques (Lavigne Delville, 1991). Finalement, l'entrée foncière peut être abordée par des chercheurs non spécialistes de la question foncière, mais spécialiste de l'aménagement en question, qui seront plus à même d'en déterminer les spécificités pouvant impacter sur les enjeux fonciers. Pour identifier ces enjeux spécifiques nous nous sommes intéressés aux travaux menés par les chercheurs spécialistes des systèmes irrigués. Pour comprendre comment ils voient les spécificités de la question foncière dans les périmètres irrigués, nous avons interrogé 35 chercheurs spécialistes de l'irrigation, anthropologues, agronomes, économistes, juristes, sociologues, hydrologues et politologues.

- Le paramètre financier est lié aux investissements nécessaires pour les aménagements irrigués. Des financements importants, souvent d'origine extérieure doivent être mobilisés pour réaliser les infrastructures hydro-agricoles.
- Le paramètre technique est lié à la maîtrise de l'eau qui résulte de l'aménagement, mais surtout à la gestion collective de la ressource (entretien et maintenance) qui dépendent de facteurs institutionnels et d'organisation, eux-mêmes liés aux relations sociales entre les exploitants, et parfois les gestionnaires.
- Le paramètre économique est lié à la « valeur » accrue de la terre liée à la sécurisation technique de la production par l'irrigation et la possibilité de rendements plus élevés.
- Le paramètre social est lié aux relations de coopération et/ou de conflits pour l'appropriation et le contrôle de la terre. La « valeur » nouvelle de celle-ci en fait un bien particulièrement convoité par des acteurs très divers dans des espaces où l'accès à l'eau est souvent une contrainte majeure pour la production agricole. En 1989, JL Boutillier décrivait déjà les risques de concentration foncière dans les espaces où la valeur de la terre a fortement augmenté. A travers les analyses sur la gestion du foncier, sur les règles et sur les acteurs en place, la question de la gouvernance de l'espace irrigué émerge.

Les difficultés institutionnelles, et foncières en particulier, apparaissent déterminantes pour la réussite ou l'échec des aménagements hydro-agricoles (Mathieu, 1990). L'aménagement de l'espace rend la question foncière particulière. Selon Schmitz, dans le domaine foncier, les aménagements irrigués ont créé des situations nouvelles à trois principaux niveaux : celui du statut foncier du périmètre, celui de l'organisation sociale de la production et de la gestion des périmètres, celui des règles d'attribution des parcelles, de leur taille et de leur statut (Schmitz, 1986).

Les acteurs directement concernés par ces niveaux devenus spécifiques suite à l'aménagement d'un périmètre sont leurs exploitants. Ils dépendent d'un statut propre au périmètre, s'insèrent dans une organisation sociale de la production propre au périmètre, et sont soumis à des règles de gestion de leur parcelle propres au périmètre. L'analyse du discours des producteurs de la zone Office du Niger est donc une étape essentielle pour comprendre les spécificités de la question foncière au sein du périmètre irrigué de l'Office du Niger

2.2.3 La terre de l'office vue par les producteurs

« Nos ancêtres ont toujours vécu pour les terres qu'ils ont eu à l'Office du Niger, c'est la terre de l'Office qui nous a donné la vie. On continue ce qu'ils ont commencé, on va au champ chaque matin, on l'arrose. Et comme avant, elle produit, elle nous nourrit, elle nous loge, mais jusqu'à quand ? »

Mamadou nous parle de la terre de l'Office du Niger, comme d'un acteur. Elle est le seul et l'unique sujet de sa déclaration. Mais de quelle terre, Mamadou, producteur de la zone Office du Niger nous parle-t-il ?

Suivant la même démarche que celle employée avec les chercheurs spécialistes du contexte irrigué, nous avons interrogé des producteurs irrigants de la zone Office du Niger pour savoir quels termes ils associaient au mot foncier. Le mot n'a pas de traduction littérale en bambara. Nous avons utilisé le mot *dugu* qui est assimilé au « champ » en précisant qu'ils pouvaient parler de tout ce qui, pour eux, se rapporte à leur terre.



Figure 3: nuage de mots associés au terme *dugu* par les paysans irrigants de la zone Office du Niger.

80 producteurs de la zone Office du Niger nous ont parlé de la terre. La terre est pour eux intimement lié à l'Office, le gestionnaire étatique du périmètre. 92% des enquêtés associent l'Office à leur terre, ce qui montre le poids du gestionnaire de l'Etat et de la Politique dans la zone de l'Office du Niger et sur leur développement. Les producteurs associent également à leur terre des valeurs juridiques (comme le contrat), des valeurs économiques (comme la vente ou la sous location) mais aussi des valeurs sociales (comme le père, la coutume, l'héritage).

La terre est considérée comme un outil de travail qui leur permet de survivre. Pour survivre, les producteurs doivent faire face à de nombreuses contraintes. La taille des parcelles a été qualifiée par l'adjectif « Petit ». Les producteurs font ainsi référence au manque de terres irriguées disponibles. Pour pallier ce manque de terres, les producteurs nous ont fait part de leurs stratégies : la vente et la location de parcelles. Ces deux termes renvoient à l'informel, déjà évoqué par les chercheurs spécialistes de l'irrigation. Les producteurs font également référence à la dynamique actuelle des investissements fonciers lorsqu'ils parlent des Chinois et des Libyens.

Les déclarations démontrent que les producteurs sont conscients des enjeux actuels : investissements fonciers à grande échelle, avenir de l'agriculture familiale, poids du politique, gestion des aménagements.

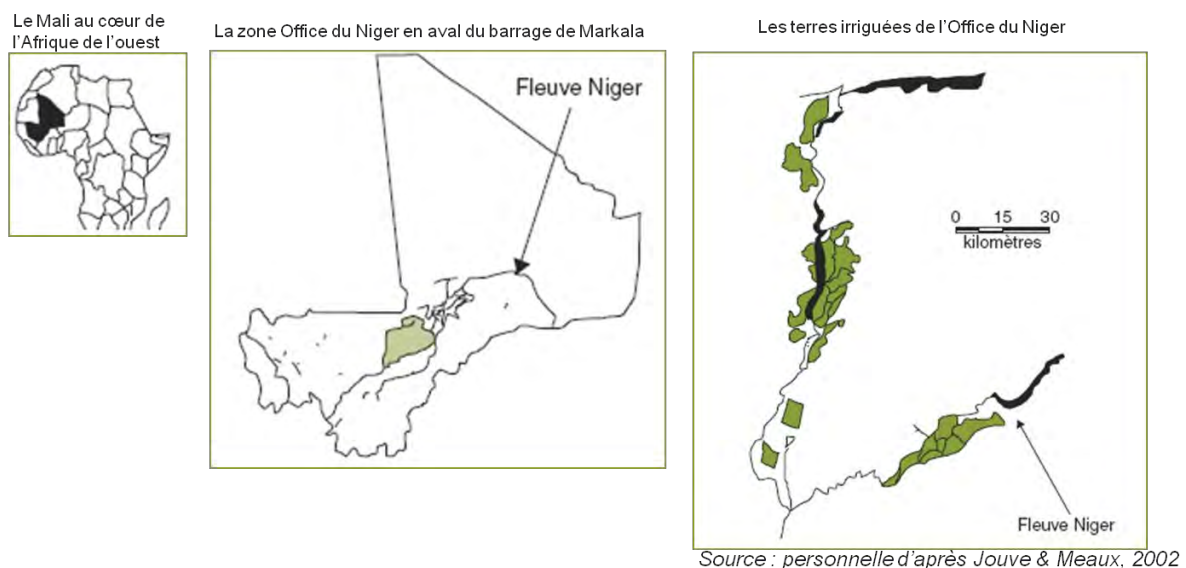
Selon un ancien directeur de l'Office du Niger, la question foncière « *a toujours été majeure, mais cachée car dérangeante* »¹⁰. Elle l'est d'autant plus aujourd'hui où l'espace irrigable devient un enjeu de développement pour le Mali car il concentre l'ensemble des investisseurs étrangers et nationaux souhaitant investir dans l'agriculture. La zone de l'Office du Niger semble donc être un terrain de recherche particulièrement intéressant et pertinent pour étudier l'évolution de la gestion du foncier.

Le foncier irrigué est donc un sujet au cœur des enjeux alimentaires actuels, que je vais aborder à partir du cas de l'Office du Niger, terrain de recherche "exemplaire" (§3). Je vais étudier les enjeux théoriques que cette recherche soulève (§4). La formulation de notre question de recherche et des hypothèses qui y sont liées (§5) conduira à préciser les cadres de la démarche méthodologique adoptée (§6).

3 La question foncière à l'Office du Niger : objets et cadres de l'étude

3.1 La question foncière pèse sur la success story de l'ON.

L'Office du Niger est l'un des plus anciens périmètres irrigués d'Afrique de l'Ouest et le plus étendu (Carte 1). Entre les régions agricoles du Sud et les régions sahariennes du Nord, le périmètre a toujours été perçu comme un instrument privilégié du développement agricole du pays.



Carte 1: L'Office du Niger, plus grand périmètre irrigué d'Afrique de l'Ouest.

L'Office du Niger (ON) fut créé en 1932. Sa création est le fruit de la rencontre entre le désir de la France de produire du coton de qualité dans ses colonies et de la découverte en 1925 du potentiel d'irrigation du Delta Central Nigérien, où un million d'hectares pourraient être irrigués par simple gravité (Schreyger, 1984). D'abord pour produire du coton pour la

¹⁰ Djibril Aw, Entretien 2010

métropole, ensuite pour produire du riz pour la colonie du Soudan et l'Afrique Occidentale Française, puis pour le Mali indépendant, l'exploitation des terres irriguées de l'Office a toujours eu une place prioritaire dans les orientations des politiques agricoles françaises puis maliennes. Mais les ambitions d'aménagement et de mise en valeur ont aussi toujours été plus grandes que les moyens mobilisés et que les réalisations effectives.

Le premier demi-siècle de l'existence de l'ON a été marqué par une série de contre-performances. Jusqu'en 1946, la coercition a été nécessaire pour garantir la main d'œuvre sur les chantiers et le "peuplement" des terres aménagées. En 1960, l'ON ne produisait qu'un millier de tonnes de coton-fibre, à comparer à l'objectif de 100.000 tonnes. En 1970 la culture du coton est abandonnée. En 1982, le rendement moyen de riz-paddy n'était que de 1,6 tonne/ha et plus du quart des superficies aménagées étaient abandonnées faute d'entretien. Ce n'est qu'à partir des années 1980-90, que l'Office du Niger a connu un important développement. La production de riz a alors fortement augmenté, avec des investissements dans les infrastructures (réhabilitation des aménagements) (Bonneval, 2002 ; Aw et Diemer, 2005), l'amélioration des techniques de production (variétés et repiquage), et la libéralisation du secteur des céréales (Galtier et al, 2002). De multiples financements extérieurs, des innovations techniques et des réformes politiques et institutionnelles permirent à l'ON d'améliorer rapidement ses performances. La production totale de riz paddy est ainsi passée de 57 000 t en 1982 à 596 000 t en 200. La production a donc été multipliée par plus de 10. Les rendements rizicoles ont eux été multipliés par 4, passant de 1,8 t/ha à plus de 6 t/ha en 2008. Le mérite en revient d'abord aux producteurs qui ont vite adopté — et adapté — toutes les innovations qui leurs permettaient d'augmenter leurs revenus, comme le repiquage et le compartimentage des parcelles, même si elles exigeaient beaucoup de travail, car l'environnement économique était devenu incitatif (Djibril Aw, 2010¹¹). Cette évolution du périmètre irrigué de l'Office du Niger est décrite comme une « *success story* » (Bonneval, 2002 ;).

La pauvreté a diminué : 63% des ménages de la zone Office du Niger sont en dessous du seuil de pauvreté, contre 81% au niveau national. Le pourcentage de pauvres reste élevé mais les indices de sévérité de la pauvreté sont nettement plus faibles dans la zone que dans le reste du Mali rural, y compris en zone cotonnière (Coulibaly et al, 2006). Une part importante des familles pauvres a des dépenses moyennes, proches du seuil de pauvreté. Autrement dit, il y a moins de familles « très pauvres ». La diminution de la pauvreté réelle n'est que relative. La situation reste préoccupante. En effet, la forte croissance démographique naturelle, l'installation des migrants et un rythme d'aménagement de nouvelles terres irriguées très faible se sont traduits par une baisse du foncier disponible par famille (Bélières et Kuper, 2002 ; Bélières et al, 2011).

Les effets positifs de la croissance de la production agricole ont été limités par la croissance de la population. De 1978 à 1999, le nombre de familles attributaires de parcelles de riz est passé de 5 000 à 20 000 ; la superficie cultivée a augmenté de 37 000 à 78 000 ha. La population en zone Office du Niger est passée de 63 000 habitants en 1982 à près de 420 000 personnes en 2006. Le croît démographique moyen annuel de la population d'exploitants a

¹¹ Forum de Bamako ; RFI en 2010 : <http://www.rfi.fr/contenu/20100218-forum-bamako-le-defi-alimentaire>

été de 2,5 fois supérieur à celui du reste du pays. Les surfaces moyennes exploitées par famille attributaire sont passées de 7,8 ha en 1982, à moins de 2 ha en 2006 (Bélières, 2011) avec le risque de compromettre leur rentabilité (Coulibaly et al, 2006)

Quand Mamadou, parle de la terre de l'Office, celle qui a fait vivre sa famille depuis des générations, il parle surtout de ses inquiétudes. Ces inquiétudes sont liées aux évolutions récentes de la gestion du foncier irrigué. Mamadou nous parle de la diminution de surface par actif, des difficultés qu'il rencontre pour nourrir une famille de plus en plus grande, mais toujours sur la même surface. Il nous parle aussi de sa préoccupation : comment partager la terre avec les investisseurs? Quelles seront les conséquences de leur arrivée sur son avenir de paysan de l'Office du Niger ?

L'avenir de l'Office du Niger est avant tout dépendant de la disponibilité en terres aménagées. Djibril Aw (Ancien Directeur Général) déclare en 2010 au Forum de Bamako consacré à l'alimentation et au développement agricole que la plus grande contrainte du développement de l'Office du Niger résulte de la forte pression sur les terres, pression résultant, paradoxalement, du succès de l'ON¹². Car le capital nécessaire pour réaliser ces aménagements n'est disponible ni dans les fonds de l'Etat ni auprès de l'aide publique au développement. L'Etat n'a donc plus les moyens d'aménager de nouveaux périmètres ; les demandes en terres des paysans, pour eux et pour leurs enfants restent sans réponse. Mais ces paysans voient s'installer des investisseurs étrangers... Le problème foncier à l'Office du Niger ne se résume donc pas seulement à la disponibilité des terres, mais également à leur attribution, à leur gestion et à leur statut.

Lors du forum national sur le foncier rural et le développement durable au Sahel et en Afrique de l'Ouest à Bamako en 2003, le régime foncier des terres de l'ON a été au centre des débats (CILSS et al, 2003). Le décret de gérance de 1996, qui impose une tenure spécifique à l'ensemble des terres de la zone ON, aménagées ou non, semble inadapté. Malgré la rigidité des principes réglementaires, d'organisation et de gestion, de nombreux actes (prêts, location, métayage) d'origine coutumière sont observés. Ils sont le fait des producteurs, des fonctionnaires de l'Etat, attributaires ou non de l'Office du Niger pratiquent la location (Coulibaly et al, 2006). Les terres non aménagées de la zone ON sont régies par des normes, perçues par certains comme « discriminatoires, ou exclusives » favorisant certains plutôt que d'autres. Les conclusions de ce forum insistent sur la multiplication des conflits, sur les terres aménagées ou non aménagées, entre irrigants et /ou éleveurs et recommandent quoi ?

Les conflits ont pris aujourd'hui une autre dimension avec l'arrivée d'investisseurs au statut privilégié. Depuis 2009, la presse malienne et internationale fait état d'injustices foncières, de malversations, d'exclusions de la classe paysanne, d'appropriation de l'espace par l'élite malienne et étrangère. Les polémiques soulignent le paradoxe entre les attributions à des

¹² <http://www.rfi.fr/contenu/20100218-forum-bamako-le-defi-alimentaire>

investisseurs de terres allant jusqu'à 100 000ha, alors que les paysans peinent à obtenir un hectare de plus¹³.

La non application des règles, les conflits d'intérêts et de pouvoir entre usagers pour l'accès et la gestion des ressources en eau et en terre, les dynamiques foncières récentes impliquant, suite à l'arrivée de nouveaux acteurs, des nouveaux dispositifs institutionnels, sont autant d'éléments à analyser pour comprendre la complexité de la question foncière en zone ON. Cette analyse s'inscrit dans plusieurs courants théoriques.

4 Intrants théoriques : thématiques et champs disciplinaire

4.1 *Espaces, acteurs et territoire*

Mamadou nous parle d'un espace particulier, un espace aménagé, irrigué. Comment pouvons-nous définir cet espace ?

Selon Lévy et Lussault (2003), la géographie permet de comprendre comment les sociétés s'(auto) organisent spatialement, c'est-à-dire comment s'agencent les réalités sociales dans un assemblage dynamique de positions relatives et de distances. L'espace est alors défini comme un agencement, ou « arrangement », pour reprendre les termes de Claude Raffestin (1990), de réalités sociales qui entretiennent des relations de coexistence distante. Pour Brunet et al, (1992), l'espace est un espace de relations et un produit social organisé comportant des acteurs, des lois et des règles d'organisation et de différenciation. Selon Gumuchian et al (2000), le concept d'espace s'élargit au vécu par les pratiques des individus et des groupes. Cet espace des pratiques spatiales est en relation avec les représentations spatiales propres aux individus : représentations et pratiques participent à la définition du territoire. Quand à l'action, celle de l'acteur, elle s'éclaire au vu des pratiques et des représentations des groupes.

L'espace constitue donc l'ancrage, physique mais également social de ces acteurs. L'espace n'est pas seulement un support physique des actions des acteurs, mais il englobe les idées, les pensées, les savoirs qui concernent cet arrangement des réalités. Dès qu'un être humain, un acteur, organise spatialement des réalités, il pense, il rationalise cette organisation et il lui donne un sens. Il la met en scène, en images, et en fait un instrument de ses stratégies (Lussault, 2011). L'acteur n'est pas une personne en général, c'est une personne qui agit. Ce peut être une instance ou une organisation (groupe social), une entité identifiable, un « *opérateur générique doté d'une capacité d'agir* », un actant. Selon la formule de Lussault (2003) « *Chaque acteur se constitue un capital spatial, un savoir plus ou moins objectivable, une compétence à penser et à agir dans une configuration dynamique de la situation* ». Cette spatialité de l'action de l'acteur est caractérisée par une tension dynamique composée de routine et d'innovation, de changement et de créativité. L'acteur social, ancré, dans son espace est donc potentiellement porteur d'innovations liées à son adaptation à cet espace dynamique.

¹³ Foncier à l'Office du Niger : L'accaparement des terres agricoles et des ressources en eaux, les paysans se mobilisent! <http://farmlandgrab.org/16440>

Lorsque Lussault (1999) parle d'espace, pour « évoquer le régime de visibilité des substances sociétales », il soutient la thèse que l'espace se suffit à lui-même pour parler des sociétés. Cette thèse est largement discutée, notamment par les courants de la géographie sociale. Selon Racine (1986), l'objet de la géographie sociale est l'étude des rapports existant entre rapports sociaux et rapports spatiaux. Ce sont ces rapports que nous souhaitons aborder dans notre recherche. Les rapports spatiaux correspondent aux liens affectifs fonctionnels et économiques, politiques juridiques, ou purement imaginaires que les individus tissent avec les espaces géographiques où ils vivent, qu'ils parcourent ou se représentent (Di Méo, 2005).

La géographie sociale met l'accent sur les interactions entre dynamiques sociales et spatiales et sur les formes géographiques qui résultent de ces intersections et superpositions actives de rapports. L'action et les représentations sociales sont au cœur de ce courant géographique. Le traitement des domaines de la connaissance et de la *praxis* permet une meilleure compréhension des processus géographiques, qu'il s'agisse de la construction des lieux, de leur gestion, de leur aménagement, parfois de leur développement et, plus largement de leur mobilisation identitaire, politique, économique et sociale dans les événements et les phénomènes concernant les sociétés et leurs enjeux contemporains.

Dans les courants de la géographie moderne, le lien le plus évident entre l'acteur et son espace est le territoire : « Autant réalité naturelle que sociale, le territoire ne se laisse pas facilement décomposer. Milieu, pratiques, représentations et organisation socio-politique constituent un système dont les parties sont interdépendantes » (Michel, 2001). Cette définition a été mobilisée par la géographie sociale où le territoire apparaît comme une « *construction de [ses] acteurs* » (Moine, 2006) ; « *une portion d'espace contrôlée et appropriée, y compris symboliquement, par une société donnée* » (Di Méo, 2005).

Le territoire, en tant qu'espace de l'action, espace tissé d'un entrelacs de transactions, de stratégies, d'intentionnalités, de débats, d'interactions innombrables est bien une affaire d'acteurs. Le territoire est un « *système en tension reliant un espace au jeu de ses acteurs* » (Ormaux, 2008). C'est dans cette perspective que nous mobiliserons le concept de territoire, et c'est donc à travers la compréhension de ces acteurs et de leurs actions que nous pourrons l'analyser.

Dans le champ foncier, le territoire à toute sa place. Plusieurs auteurs ont contribué à l'approfondissement du concept de maîtrise foncière qui fait état du pouvoir conféré à un acteur par rapport à l'appropriation et à la gestion de l'espace foncier en y associant la notion de territoire. Selon Lavigne Delville et al (2001), la maîtrise territoriale se rapporte à une souveraineté exercée sur un territoire contrôlé par un chef de terre. Nous abordons ici une troisième dimension, celle du juridique. Trois dimensions semblent donc déterminantes quand on aborde la question de la gestion de l'espace foncier : sociale, spatiale et juridique.

4.2 *L'application du droit, l'acteur à l'origine du pluralisme normatif*

La construction normative de la loi est sous-tendue par des tensions entre « *normes officielles* » et « *normes pratiques* » (Chauveau et al, 2001), entre « *règles normatives* » et « *règles effectives* » (Raynaud, 1997), entre « *règles normatives* » et « *normes pragmatiques* » (Bailey 1971).

En zone Office du Niger, les paysans développent des pratiques informelles (location, vente...), illégales selon le cadre instauré par l'institution ON. Cette observation nous conduit à aborder la question de l'application du droit par les écarts entre le droit et les pratiques usuelles. C'est bien ce hiatus que nous souhaitons étudier.

Plusieurs terminologies sont employées pour caractériser les écarts des règles aux pratiques, des règles formelles aux règles informelles, des règles formelles aux règles autonomes, de la théorie à la pratique. Mais toutes s'accordent sur le fait que la mise en application d'un cadre, quel qu'il soit, s'en écarte, de fait, par l'action de l'acteur.

Pierre Bourdieu (1990) a contribué à l'analyse de l'application du droit régissant le fonctionnement territorial à travers le développement du concept de « *passé-droit* ». Son article « *droit et passé-droit* » montre que l'application, au sens de mise en œuvre, peut être une non application du droit, une abstention volontaire, une autorisation de transgression, ou une acceptation tacite d'un écart à la règle. La règle ne s'impose pas par elle-même à la pratique « *On obéit à la règle lorsque l'intérêt à lui obéir l'emporte sur l'intérêt à lui désobéir* » (Weber, 1971). Les pratiques sont les actions des acteurs telles qu'elles sont observables. Par ces diverses pratiques, les acteurs cherchent, à court terme et selon leur perception de la situation conjoncturelle, à atteindre leurs objectifs, leurs buts avoués et réels..

La construction sociale des écarts entre la loi et son application par la pratique (pouvant donner naissance à des normes sociales reconnues) est à l'origine d'un pluralisme juridique ancien. Nombre de travaux témoignent de ce pluralisme, du phénomène de la pluralité des normes, du fonctionnement social de la loi ou encore de la norme comme processus social (Chauveau et al, 2001).

En Afrique, les sociétés se sont engagées depuis l'indépendance dans un processus progressif d'informalisation qui produit et multiplie les activités qui transgressent – et/ou qui échappent aux formes instituées par les lois, les coutumes, les institutions, les modèles culturels et les normes sociales reconnues (Bouju, 2009). Le terme de normes sera utilisé tout au long de notre recherche. Ce choix s'appuie essentiellement la valeur donnée au terme par Chauveau, et al (2001)... Le terme de norme permet de renvoyer les comportements à des modes de régulation partagés, fortement dépendants des formes locales de la reconnaissance sociale, sans leur imputer une essence particulière. Il permet d'éviter l'usage des termes « *valeur* » et « *intérêt* ». Le terme de « *norme* » permet de se situer à mi-chemin entre ces points de vue extrêmes et renvoie à des comportements, à des modes de régulation partagés, fortement dépendant des formes locales de la reconnaissance sociale sans leur imputer une « *essence* »

particulière. La norme et l'acteur deviennent deux objets étroitement liés. Quand nous parlons de normes, nous parlons à la fois de normes officielles et officieuses, plus ou moins informelles. Il existe une variété de normes, un empilement et une coexistence de sources variées de légitimité. L'acceptation de la pluralité de normes se veut avant tout empirique, centrée sur les significations que les acteurs leur donnent.

Selon Lund, la pluralité de normes est d'autant plus porteuse de confusion, voire de conflit potentiel, qu'elle se double d'une pluralité institutionnelle peu régulée. Les dynamiques foncières en Afrique de l'Ouest sont marquées par un fort pluralisme institutionnel (Von Benda-beckman, 2001 ; Chauveau et al, 2001 ; Lund, 2001) mettant en confrontation des normes locales (au sens de pratiques normalisées, reconnues par les usagers) et des normes publiques, toutes plurielles et souvent contradictoires. Différentes autorités, coutumières, politiques, territoriales, ont le droit ou le pouvoir d'arbitrer sur le foncier et d'affecter des droits. Ce n'est pas tant le statut qui donne le pouvoir d'arbitrer sur le foncier. C'est surtout la capacité, réelle ou supposée, à agir en faveur de celui qui sollicite, qui crée la légitimité et donc l'autorité. Les autorités locales, ou pluri-locales, créées ou ancrées au sein du territoire, développent des actions souvent porteuses de normes ou de règles appliquées voir reconnues localement. Mais ces normes, issues des pratiques des uns et des autres, sont plus souvent concurrentielles que coordonnées, ce qui contribue à la politisation du foncier et pose des problèmes de gouvernance (Le Meur, 2006 a et b).

4.3 *La gouvernance foncière est-elle un enjeu pour réguler le pluralisme des formes de tenures déterminant des modes de production ?*

4.3.1 Gouvernance, coordination et régulation

Le terme « gouvernance », renvoie étymologiquement à la notion de « gouvernement ». La gouvernance peut-être considérée au sein du monde contemporain comme la mise en cohérence des différents pouvoirs, publics et privés, pour créer les conditions d'une gestion publique (au sens de « rendue publique », « publicisée »), donc transparente, équitable, cherchant à optimiser la satisfaction des attentes des usagers tout en respectant les différentes contraintes collectives, et enfin « soutenable », c'est-à-dire permettant une exploitation pérenne des ressources naturelles. (Rochegude, 2005).

Selon Le Galès (1995), la gouvernance se définit d'une part comme la capacité à intégrer et à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations et groupes sociaux, et d'autre part, la capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'état, les autres villes et autres niveaux gouvernementaux. Il assimile aussi la notion de gouvernance aux interactions entre l'Etat et la société et aux modes de coordination pour rendre possible l'action publique.

La sociologie des organisations (Lazega, 1994) et les courants politistes de la gouvernance s'accordent sur le fait que la gouvernance fait référence à un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions pour atteindre des buts dans des

environnements incertains. La gouvernance met l'accent sur la multiplicité et la diversité des acteurs qui interviennent ou peuvent intervenir dans la gestion des affaires publiques. Les promoteurs de ce type de gestion des affaires collectives attirent l'attention sur le déplacement des responsabilités qui s'opère entre l'Etat, la société civile et les forces du marché lorsque de nouveaux acteurs sont, officiellement ou non, associés au processus de décision (Lardon, 2008). La gouvernance-coordination renvoie à ce qui se passe au-delà d'une organisation, à savoir la capacité à organiser l'action collective, à construire des coalitions et des partenariats orientés vers des buts spécifiques (Body-Gendrot et Le Galès, 1997). Elle renvoie non seulement à des actions collectives, mais aussi à une responsabilisation des différents acteurs, aux relations de partenariat et aux modes de coordination entre ceux-ci dans le cadre de la promotion économique et sociale du territoire. Ces actions impliquent un ensemble d'institutions dont les collectivités locales, les services déconcentrés de l'Etat, les institutions de la société civile ou des milieux professionnels, le secteur privé, Les modes de coordination, occupent des places variables dans le temps et dans l'espace. Le rôle et la combinaison des différents mécanismes de coordination sont en grande partie favorisés, voir déterminés par le cadre institutionnel, ou ce que nous appellerons gouvernance de régulation.

Dans le domaine foncier, la régulation est entendue comme la production et la mise en œuvre de règles concernant l'accès et l'usage des terres et des ressources naturelles (Le Meur et Lavigne delville, 2009). Différents acteurs, instances, et réseaux peuvent être à l'initiative de ces règles. La régulation a pour objectif de proposer un mode de gestion des terres et des ressources susceptible de satisfaire à l'exigence la plus commune du plus grand nombre d'acteurs : celle de sécurité juridique, institutionnelle, foncière.

Dans un contexte de pluralité de normes, la question de la sécurisation se pose à travers la combinaison de deux logiques : celle de la reconnaissance locale des droits et celle de leur validation juridique (reconnaissance par l'Etat). C'est un enjeu plus institutionnel que technique. La sécurisation des « droits » portent à la fois sur la formalisation des droits (recours à l'écrit, contrats, innovations institutionnelles au sens des économistes du foncier (Platteau, 1996) et sur les mécanismes de sécurisation des transactions, souvent informelles.

Cette dualité traduit le débat sur la sécurisation foncière entre deux courants de pensée, celui privilégiant la privatisation des droits et celui identifiant les risques d'exclusion liés à la privatisation et acceptant l'informalité la diversité des modes d'appropriation et le dualisme juridique colonial sur le flou des normes. Les travaux du comité technique foncier et développement (Comby et Gerber, 2007) ont insisté sur le fait que les débats focalisés sur la propriété ou les droits d'appropriation laissaient dans l'ombre les formes de « faire-valoir indirect ». Nous n'aborderons pas, du moins au sens d'une analyse approfondie, la question de la propriété, mais nous nous focaliserons sur les modes de régulations intrinsèques, comme un moyen de répondre aux défis de la gouvernance foncière.

4.3.2 Institutions, proximité et pouvoirs

Des relations stabilisées entre des acteurs, des groupes sociaux, qui permettent la répartition des ressources selon les règles et normes explicites ou implicites sont à la base du processus de régulation. Il repose sur un ensemble de modalités institutionnelles régissant les interactions entre acteurs (structures, règles, normes).

Plusieurs significations peuvent être données au terme institution. L'institution est synonyme d'organisation : « En géographie, une institution correspond ainsi le plus souvent à une autorité légitime institutionnelle » (Lévy et Lussault, 2003). Mais le terme légitime pouvant peut-être controversé, nous choisirons donc la définition de l'institution au sens de North (1990) qui considère que les institutions ont été créées par les humains au cours de l'histoire pour réduire les incertitudes liées à leurs échanges : « *Humanly devised constraints that shape human interaction* ».

Classiquement, North (1990) puis d'autres (Greif, 1993) distinguent les institutions « formelles » et « informelles ». Les institutions formelles sont l'ensemble des règles politiques, économiques et les contrats. Ce sont également des appareils, des procédures de négociations qui visent la production de règles et de décisions légitimes. Les institutions dites « informelles » sont plus difficiles à identifier. North utilise le terme de contrainte, qu'il définit comme l'ensemble des codes et des normes de conduite. Les institutions informelles peuvent alors être considérées comme un fait social stabilisé. Ce troisième sens très large se rencontre plus souvent en sociologie. Pour E. Durkheim (1960), les institutions font alors référence à des faits sociaux organisés, qui se transmettent de génération en génération et qui s'imposent aux individus. Dans la réalité, il s'avère difficile de distinguer clairement les deux catégories d'institutions (Ostrom, 1990)

L'effort de différenciation entre « formel » et « informel » est intéressant mais elle pose question sur les terrains non-occidentaux. L'association implicite faite entre formel et légal, et entre formel et règles écrites (codes et les règlements) amène à sous-estimer les rôles des institutions dites informelles dans l'explication des choix et comportements des acteurs. Le courant théorique de la gouvernance des organisations se réfère aux processus collectifs, ***formels et informels***, qui déterminent dans une société donnée et relativement aux affaires publiques, la manière dont les décisions sont prises et les normes et les institutions élaborées (Hufty, 2007). Il ne s'agit donc pas de se focaliser sur les institutions mais sur les processus à l'origine de leur construction, et ou de la construction de leurs décisions.

Les analyses des processus de décision locaux renvoient à des formes d'action collective, reposant sur des jeux de négociation, de compromis, d'alliances, qui supposent l'activation de relations et de réseaux divers. Ces mécanismes peuvent être rattachés à diverses formes de proximité : proximité géographique des acteurs urbains (ou locaux, ou départementaux...), proximité organisationnelle au sein de réseau d'influence ou d'instances formalisées de concertation, etc. C'est au nom de la proximité géographique que la démocratie participative est prônée. Elle renvoie in fine, à des proximités organisationnelles. Le concept de proximité

fait référence à une séparation économique ou géographique entre agents (individuels ou collectifs), et donc à leur éloignement plus ou moins fort.

Selon Torre et Gilly (2000), la proximité a deux composantes majeures : la proximité géographique et la proximité organisationnelle. Ils identifient, au sein de cette dernière, deux variantes : une logique d'appartenance et une logique de similitude. Colletis et al. (1999) séparent assez nettement les deux variantes de la proximité organisationnelle et distinguent alors trois types de proximité : la proximité géographique, la proximité organisationnelle et la proximité institutionnelle. La proximité géographique fait référence à la notion d'espace, renvoyant à la localisation. Elle traite de la séparation dans l'espace et des liens en termes de distance. A. Torre et J.-P. Gilly estiment qu'elle doit être appréhendée comme un véritable construit social, où le temps joue un rôle primordial. Elle permet des externalités pécuniaires qui peuvent être favorables à la structuration locale. La proximité organisationnelle traduit la séparation économique entre agents, et traite des liens en termes d'organisation de la production. Elle concerne les interactions entre acteurs (individuel et collectifs), et la dimension collective à l'intérieur ou entre les organisations, reposant sur un cadre cognitif commun. Sont proches, en terme organisationnel, les acteurs qui appartiennent au même espace de rapport (firmes, réseau,...). La proximité institutionnelle lie les acteurs qui se ressemblent ou qui possèdent le même espace de référence, et partagent les mêmes savoirs, si bien que la dimension institutionnelle est importante. Cette proximité est liée à une relation de "ressemblance" des représentations et des modes de fonctionnement. Elle repose donc sur l'adhésion des acteurs à un espace commun de représentations, de règles d'action et de modèle de pensée, orientant les comportements collectifs (Torre et Gilly, 2000).

Les interactions entre les acteurs au sein de ces différents réseaux sont fortement dépendantes du pouvoir de l'acteur. M. Weber, auteur emblématique sur les relations de pouvoir le définit comme : « *Toute chance de faire triompher, au sein d'une relation sociale, sa propre volonté, même contre des résistances, peu importe sur quoi repose cette chance* » (Weber, 1995). Pour M. Foucault, le pouvoir circule entre les acteurs et dans l'ensemble de la société. Toute relation interpersonnelle est une relation de pouvoir, la société n'existe pas en dehors ou au-delà du pouvoir : « *Vivre en société, c'est [...] vivre de manière qu'il soit possible d'agir sur l'action des uns des autres. Une société sans relation de pouvoir ne peut être qu'une abstraction* » (Foucault, 1984). Le pouvoir est partout, et surtout, il ne se possède pas, ni se cède... Il s'exerce (Gros, 2007). M. Foucault ne nie pas la domination, mais elle est le produit de relation de pouvoir stable et asymétrique (Patton, 1992). C'est l'exercice du pouvoir des différents acteurs, au sein des processus de coordination, que nous souhaitons étudier au travers du concept d'arrangement.

4.4 Analyse de la complexité foncière : le rôle des arrangements

Selon le néo-institutionnalisme, le terme arrangement s'imbrique dans la notion « d'environnement institutionnel » (*Institutional Environment*) défini comme « l'ensemble des règles politiques, sociales et juridiques fondamentales qui bâtissent la base de la

production, de l'échange et de la répartition. Les règles régissant les élections, les droits de propriétés et les contrats sont « *les exemples saillants de ce genre* ». (Davis et North, 1971).

L'arrangement est donc un élément déterminant des questions de gouvernance. L'expression « arrangement institutionnel » (*Institutional Arrangement*) est forgée par L. Davis et D. North (1971) pour décrire « l'arrangement entre les unités économiques qui régit les modalités selon lesquelles ces unités coopèrent ou rivalisent. » Il est synonyme de ce que Williamson (1985) nomme « structure de gouvernance », se référant à différents modes de coordination tels que le marché, la hiérarchie, et les formes hybrides.

Arrangements institutionnels et contrats ont été les deux champs de recherche privilégiés pour combler les manques théoriques sur la diversité des modes de faire-valoir indirect.

Le terme « d'arrangement » est utilisé directement dans l'analyse des contrats agraires (Colin, 2004), où les acteurs développent de nouveaux contrats, s'arrangent pour répondre à leurs objectifs. North (1990) considère les arrangements comme des « dispositions prises par les agents économiques pour diminuer l'incertitude dans le domaine des échanges et de la propriété ». Au sein des analyses sur les contextes irrigués, la notion d'arrangement a aussi été mobilisée. Lees (1986) montre qu'en grande hydraulique, techniciens et agriculteurs ont toujours su obtenir une flexibilité opérationnelle par des arrangements informels, qualifiés de « stratégies de survie ». Imache et al (2009) et Boudjellal et al (2011) utilisent le terme arrangement pour décrire les actions locales, évolutives et souvent informelles pour accéder à l'eau d'irrigation en Algérie et au Maroc.

Ces dernières années se caractérisent par une redécouverte de la subtilité et de la complexité des arrangements fonciers locaux, dans les pays du Sud. De plus en plus d'analyses empiriques montrent, dans de nombreuses situations, des modes de tenure communautaires plus efficaces (diminution des conflits...) sur les modes de tenure privés et publics. Cette prise de conscience de la capacité des communautés locales à construire des arrangements institutionnels spécifiques, a conduit à proposer la substitution du « paradigme de remplacement » par un « paradigme d'adaptation » (Bruce et al, 1990). Il ne s'agit donc plus seulement de penser que les arrangements remplacent les règles, mais plutôt qu'ils s'y adaptent.

Dans le cadre des directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, la FAO¹⁴ a confirmé le rôle important des arrangements informels et coutumiers (Seufert, 2013). Les arrangements sont analysés comme des pistes de réflexion ou d'adaptation à de nouveaux systèmes de gestion.

E. Ostrom (1990) décrit l'arrangement comme un processus de bricolage. Elle étudie, comment les acteurs, organisés essentiellement au sein de collectifs, grâce à des arrangements institutionnels, peuvent intégrer, voir s'adapter à une contrainte. Elle poursuit son analyse

¹⁴ <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>

dans le cadre de systèmes irrigués en 1992, et parle de « bricolages institutionnels ». Les pratiques sont influencées par des règlements administratifs, mais également par des arrangements locaux qui peuvent être en totale contradiction avec le cadre formel. A sa suite, Darré JP (1996, 1999) étudie le phénomène en tant que bricolage des normes, de règles déviantes par rapport à la norme légale.

Les arrangements peuvent donc être considérés comme des processus de coordination complexes entre différents acteurs à l'origine de nouvelles pratiques. Ils correspondent à des mécanismes présidant la production de nouvelles pratiques foncières et donnant naissance à de nouvelles procédures (règles et actions), censées réguler ces pratiques.

L'importance, le rôle et la combinaison des divers processus de coordination, donc des différents arrangements, sont en grande partie favorisés, voir déterminés par le cadre institutionnel. Notre recherche a pour objectif d'étudier le développement des arrangements en tant que processus de coordination dans leur cadre institutionnel évolutif.

5 Question de recherche et hypothèses

Aujourd'hui, les paysans de l'ON font face à un problème majeur : l'accès difficile aux terres irriguées. La population a été multipliée par cinq entre 1980 et 2008 ; la superficie moyenne s'est réduite à moins de 2ha par attributaire ; la demande foncière augmente ; les paysans ne peuvent pas mobiliser les capitaux nécessaires pour aménager de nouvelles terres. Le constat est le même pour l'Etat malien : les capitaux disponibles sont très insuffisants par rapport aux surfaces à aménager, et les objectifs initiaux (1 million d'ha irrigués) sont très loin d'être atteints. Faute de financement public suffisant, l'Etat a choisi de recourir à des opérateurs privés pour étendre les surfaces aménagées. Il justifie aussi ce choix par une volonté de moderniser l'agriculture, l'agriculture d'entreprise étant considérée comme plus efficace que l'agriculture familiale.

Le système foncier de l'Office du Niger est en pleine mutation institutionnelle, sociale, territoriale, mais aussi idéologique. Les investisseurs, divers, bénéficient de conditions privilégiées d'accès à la terre, bien plus favorables que celles des producteurs. Certains profitent des cadres normatifs conçus à leurs avantages. Pourtant, les règles régissant leur installation sont contournées : des investisseurs négocient directement avec des acteurs publics pour obtenir des avantages pour leur projet ; l'Etat instaure une gestion au cas par cas. Les exploitants tentent eux aussi d'accéder à certains espaces irrigués.

L'arrivée des investisseurs a donné le signal d'une course à la terre qui conduit tous les acteurs à contourner le cadre normatif qui ne répond pas à leurs attentes. Le pluralisme, à la fois normatif et institutionnel, en est la conséquence. Dans ce contexte, les différents acteurs privés et publics, les producteurs, les investisseurs, les gestionnaires étatique, les responsables politiques et territoriaux adaptent leur gestion de l'espace. Ils mobilisent, appliquent ou

contournent les règles en vigueur. Des plus hauts responsables nationaux ou des plus fortunés investisseurs étrangers aux plus petits paysans, ils développent tous des arrangements.

Notre recherche est donc fondée sur la question suivante : Dans un contexte social, institutionnel et territorial en mutation, quelles formes prennent et peuvent prendre les arrangements construits par les acteurs au sein du système de gouvernance foncière ? Et quels rôles jouent-ils ?

La figure 4 résume notre problématique et illustre comment nous avons construit notre question de recherche à partir de ce contexte scientifique, géographique et social en pleine évolution.

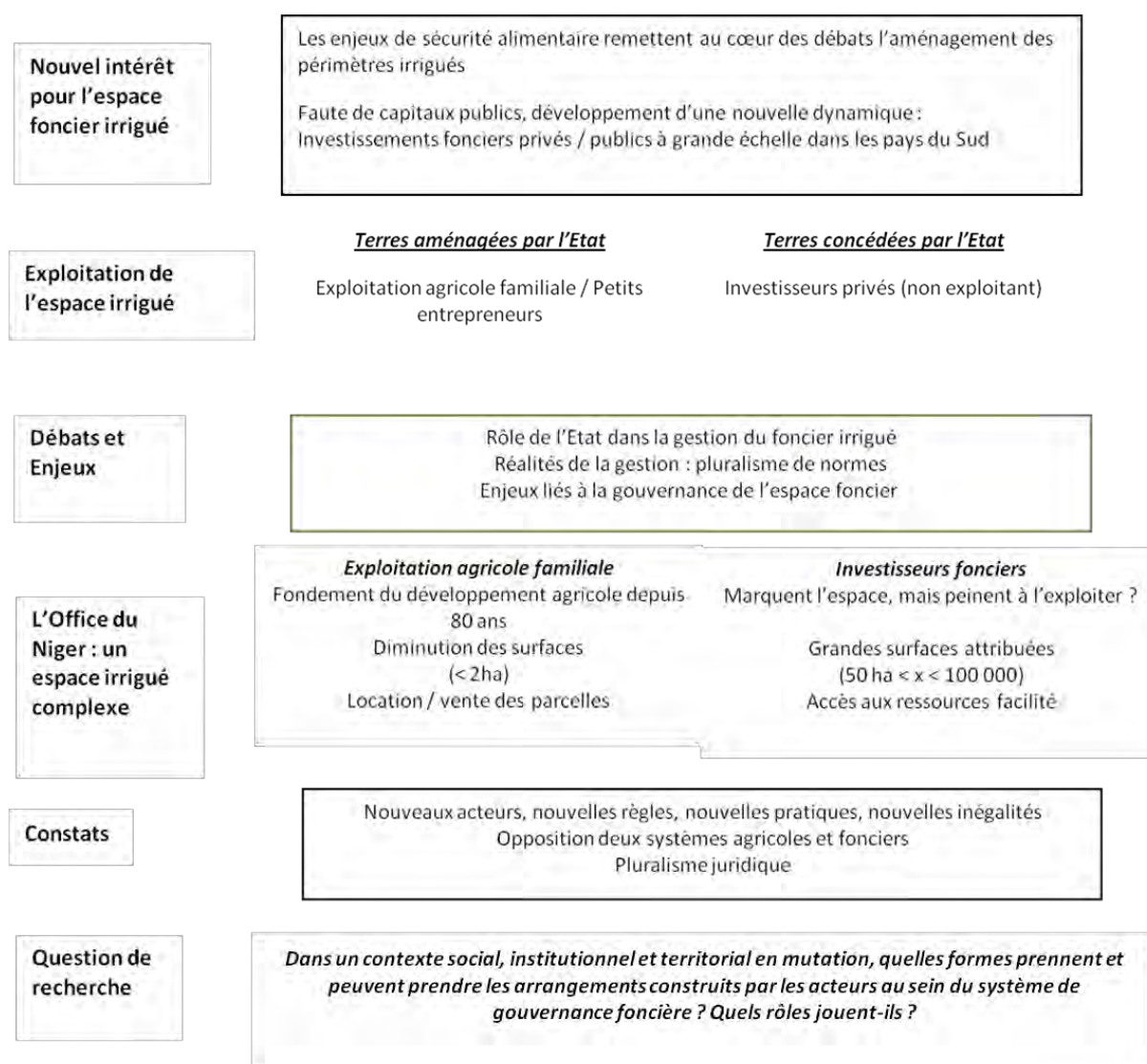


Figure 4: Schéma représentant la construction de notre question de recherche

Nous chercherons à comprendre au travers de cette recherche comment les arrangements construits par les acteurs, suite à cette mutation, mais également suite à des mutations passées, ont pu, ou peuvent toujours, influencer le système de gouvernance foncière.

L'arrangement est mobilisé dans le cadre de cette thèse à la fois comme un processus et un résultat. C'est un processus de négociation entre des acteurs qui ont des objectifs. Les acteurs « s'arrangent » pour aboutir à un consensus ou un compromis. C'est aussi un processus d'adaptation d'un cadre normatif pluriel, développé par un ou des acteurs à différentes échelles. Le dispositif de gestion en résultant est un produit qui peut évoluer, être renégocié, adapté. Les acteurs mettent en place des pratiques qui sont le résultat de ce processus.

La thèse analyse l'ensemble des étapes de bricolage de l'acteur : Comment et pourquoi l'acteur au cœur des processus d'aménagement, de gestion et de planification agit et pense à la manière d'un bricoleur? (Allié, 2005).

Mais il s'agira également d'aller plus loin et d'étudier le rôle des arrangements. Le rôle des arrangements entre acteurs sur le système de gouvernance peut être traité selon différentes perspectives. La conjugaison de la question empirique et théorique par le jeu d'allers-retours entre la production de données empiriques et l'analyse des travaux théoriques et appliqués en sciences sociales nous a amené à sélectionner 4 axes de recherche.

Un premier analyse la construction historique des arrangements. Les arrangements sont des construits sociaux en référence aux textes en vigueur. Ils ont évolué. Ces évolutions ont lieu à la fois pour répondre aux objectifs des différents acteurs, mais aussi pour s'adapter aux évolutions politiques et institutionnelles. Nous posons l'hypothèse que *le hiatus entre la règle et la pratique que permet d'illustrer le développement des arrangements fonciers n'est pas un phénomène nouveau, mais un construit historique qui a évolué, qui s'est adapté aux objectifs des acteurs mais surtout au contexte social, spatial et institutionnel.*

Un deuxième axe de recherche visera à identifier et qualifier les différents types d'arrangements (mise en situation des négociations) en fonction des différents acteurs. L'arrangement est un construit social qui est propre aux acteurs et aux contextes de la négociation. Néanmoins des similitudes sont observables dans les pratiques foncières : paysans et investisseurs peuvent développer les mêmes pratiques. Nous faisons l'hypothèse que *la construction des arrangements est généralisable à l'ensemble des acteurs et des échelles de gestion mais que l'arrangement leur est propre.*

Un troisième axe de recherche porte sur le rôle des réseaux dans la réduction des contraintes associées à la recherche d'un arrangement et à la réalisation de la coordination. Nous testerons l'hypothèse que *pour construire et développer leur arrangement, et ensuite affirmer et généraliser leurs pratiques au sein d'un système de gestion répondant à leurs objectifs les acteurs s'appuient de manière privilégiée sur leurs réseaux de connaissances sociales et politiques. La force des liens les unissant à ces réseaux est déterminante pour développer des arrangements. La non-appartenance à des réseaux forts, puissants et influents peut être un frein au développement des arrangements fonciers, et limiter les acteurs dans leurs pratiques.*

Un dernier axe de recherche porte sur l'impact des arrangements fonciers au sein du système de gouvernance en vigueur. L'hypothèse est que *les arrangements fonciers ancrés dans leur territoire sont potentiellement innovants, porteurs de dynamiques collectives, et constituent*

des outils institutionnels majeurs pour réguler des situations de pluralisme normatif et institutionnel. Trois questions sont sous-jacentes à cet axe de recherche.

1. Les arrangements sont-ils porteurs d'innovations ? Sont-ils à l'origine de reconstruction de nouvelles normes (dans le courant d'E. Ostrom) Certains écrits démontrent que des pratiques, par les rapports sociaux qu'elles instaurent, donnent naissance à de nouvelles normes juridiques s'affirmant peu à peu en dépit des règles reconnues (Panizzi, 1989). Il s'agit alors de dépasser les modèles greffés et de se concentrer sur l'intérêt des pratiques locales (Pascon, 1980).
2. Les comportements individuels peuvent-ils être à l'origine de constructions collectives, d'innovations sociales, de création d'institution ? Quelle est la légitimité de ces arrangements (notamment dans le cadre de situations conflictuelles) ? On s'intéressera particulièrement, dans le cadre de la coordination/coopération entre acteurs, à la production des accords pour régler les conflits (Boltanski et Thévenot, 1990).
3. Comment ces différents arrangements sont-ils régulés ? Une approche par les règles de jeu (mobilisée pour comprendre en amont les systèmes sociaux, les règles et leur maintien), permettra d'étudier comment et par qui se maintiennent, se régulent (ou pas) les arrangements fonciers au sein du système social (Etat, société).

6 Cadre méthodologique et démarche adoptée

6.1 L'ouverture de l'analyse foncière à travers les champs de la géographie humaine

La question à laquelle ce travail de recherche répond demande l'intégration non seulement de connaissances scientifiques provenant de disciplines variées, mais également des connaissances et des perceptions des acteurs locaux de leur système foncier.

L'approche géographique de l'espace foncier que nous adaptons considère l'espace organisé non pas comme un simple produit, mais comme une dimension intrinsèque des sociétés qui se prête donc à des analyses mobilisant les sciences humaines (Racine, 2006).

Le terme « foncier » permet une approche au travers de plusieurs discipline, cruciale pour cerner les différents enjeux (juridiques, politiques, socio-économiques...) de l'accès à la terre.

La compréhension des relations foncières, au sens de rapport social noué entre acteurs individuels ou collectifs autour d'une chose ou d'un bien (terre, plantation...) et non au seulement au rapport direct d'un individu ou d'un groupe à cette chose ou ce bien (Le Meur, 2002) est centrale dans notre recherche. Il s'agit donc bien de comprendre les relations foncières en tant que rapport social, mais aussi de les analyser au sein de leurs espaces. La relation foncière est souvent sous-tendue par des enjeux très hétérogène et dépendants des acteurs impliqués (enjeux productifs, rentiers, de subsistance, inscrits à court terme ou dans la durée) liés à des enjeux politiques, sociaux, parfois religieux ou symboliques. Les enjeux fonciers sont portés par des acteurs individuels ou collectifs en compétition pour l'accès aux ressources et/ou contrôlant cet accès aux ressources (instances ou institutions foncières). Ces acteurs agissent au sein d'un ou de plusieurs espaces, et ils agissent selon leurs logiques d'actions pour gagner, maintenir ou contrôler l'accès aux ressources (Ribot 2002). Ces

logiques sont souvent très hétérogènes. Leur analyse se fait à une échelle locale, contextualisée, rattachée à un ou plusieurs espaces, afin d'identifier les facteurs ou éléments influençant ces systèmes de gestion (Colin, 2004).

L'espace social est perçu comme une combinaison de rapports sociaux et spatiaux (Di Méo, 2005). Et c'est bien l'imbrication des rapports sociaux (de production ou de travail, de parenté ou d'amitié, de loisir et d'échange..., consensus ou conflictuels, spontanés et inventifs ou soumis à conventions...), des rapports spatiaux (d'usage et d'appropriation des lieux, affectifs ou stratégiques...) qui de fait interfèrent constamment entre eux, qui nous intéresse. Spécifiquement lié à la question foncière, les rapports juridiques des hommes à leur espace vont être importants.

La nature transversale de notre recherche était telle qu'il était difficile de trouver un cadre conceptuel pré-existant qui soit adapté. Il a donc fallu le construire, en choisissant, en adaptant et en combinant des concepts disponibles. Les hypothèses formulées à partir de la question de thèse ont été un guide utile pour l'élaboration de ce cadre conceptuel.

6.2 Une approche compréhensive, processuelle et interactionniste des phénomènes sociaux et spatiaux inscrite dans le temps

La relation entre les acteurs et les espaces de la zone ON n'est pas nouée mais toujours en train de se nouer suivant trois processus indissociables : le jeu des acteurs, les évolutions propres au complexe foncier et les évolutions liées à l'environnement de ce complexe.

Pour appréhender l'espace de l'Office du Niger, ses hommes et leurs évolutions, la recherche s'inscrit dans une approche compréhensive au sens de Weber (1922). Les dimensions principales qui la caractérisent consistent à envisager la personne humaine en tant qu'acteur et à centrer l'analyse sur la dialectique individuel/collectif. Nous nous référons, dans cette perspective, à la définition de la compréhension développée par Schurmans (2003) « *si les déterminismes existent – biologiques, environnementaux, historiques, culturels, sociaux –, ils ne suffisent pas à la saisie des phénomènes socio-humains. Ils ne permettent pas d'aborder le travail constant de production de sens qui caractérise notre humanité* ». D'une part « *les êtres humains réagissent par rapport aux déterminismes qui pèsent sur eux ; d'autre part, ils sont les propres créateurs d'une partie de ces déterminismes* » (p.57). Cette posture permet d'éclairer la logique des acteurs à partir des significations que chacun attribue à son action (que veut l'acteur, quels buts veut-il atteindre, quelles sont ses conceptions, quelles sont ces attentes vis à vis des autres, quelles sont les attentes des autres?). Elle dévoile aussi la logique collective qu'est l'activité sociale (quelle trame les actions et réactions forment-elles, quel est le réseau de significations qui apparaît sur la base du faisceau croisé des actions singulières ?).

Cette recherche est donc centrée sur l'acteur, sur ses comportements, notamment foncier. Ce focus nécessite d'explorer les processus à la base des actions des acteurs et de considérer l'acteur dans son environnement (Bazzoli et Dutraive, 1998).

Ce travail est conduit dans une perspective interactionniste (Burnod, 2007) qui tient compte des intentions des acteurs et des structures institutionnelles et sociales dans lesquelles ils évoluent. Les acteurs ne sont ni des atomes isolés ni des récepteurs passifs des « règles ». Ils interagissent avec d'autres acteurs au sein de réseaux multiples dans un contexte institutionnel donné, qui limitent leur champ d'opportunités et sur lesquels ils peuvent agir. L'approche processuelle (Chauveau, 2007) permet d'analyser finement les normes, les règles et les pratiques qui régissent les choix et donc les actions des acteurs.

Les différents systèmes normatifs, qu'ils soient intériorisés ou externes, implicites ou explicites, sont portés et médiatisés par les différents acteurs. Ils traversent, quelle que soit leur source, un espace social (Griffiths, 1992). Cette médiation des systèmes de règles est l'occasion de transformations, de régulations et d'interprétations complexes, différentes selon les individus, leurs objectifs et leur environnement social (Van Velsen, 1967; Griffiths, 1992).

L'approche compréhensive et interactionniste, à travers l'exploration des logiques d'acteur et l'observation de leurs pratiques au sein de leurs espaces, vise à identifier les « règles du jeu » et les relations sociales qui influent sur les actions des acteurs ou qui sont mobilisées par les acteurs.

Le jeu des acteurs individuels et collectifs participe à la trame des temporalités, au rythme des espaces géographiques. La place donnée à la compréhension des constructions sociales doit être inscrite dans le temps et dans l'espace (Di Méo, 2005). Il ne s'agit pas seulement d'analyser les rapports sociaux et spatiaux dans leur contexte actuel, mais il s'agit de les inscrire dans leur histoire, d'étudier leur construction et leur évolution. Notre recherche est centrée sur cette question de l'évolution de la gestion du foncier irrigué. E. Le Roy nous parle d'une nécessité scientifique, celle de clarifier les enjeux passés, présents et futur dont la terre irriguée est le support.

Les constructions socio-spatiales sont soumises à des dynamiques internes et externes à l'activité foncière. Le détour par les temporalités permet d'appréhender plus largement les causalités à l'origine des phénomènes observés. Nous cherchons donc à définir les déterminants structurels et conjoncturels des pratiques pour étudier les facteurs explicatifs du hiatus existant entre règles et pratiques pour mieux appréhender les arrangements fonciers.

Suivant cette logique nous prôtons une approche dynamique des relations foncières, basée sur la compréhension des acteurs et des espaces, où se rencontrent temps long et temps court, afin de saisir et de qualifier le changement d'un système foncier qui préexistait à l'arrivée des investisseurs. Ces trois jalons (espaces, acteurs, temporalités) caractéristiques d'une géographie sociale, placent l'acteur et ses actions au centre des transformations socio-spatiales du système foncier.

Dans notre recherche, l'approche construite permet d'analyser les logiques des acteurs pour le choix d'un arrangement (en tant que processus) de caractériser l'arrangement (en tant que

produit, résultat), d'étudier ses impacts sur le contexte socio-spatial de la gestion foncière et de voir le rôle que cet arrangement (en tant qu'innovation institutionnelle) pourra jouer au sein du système de gouvernance.

6.3 *La production des données : des concepts qui ont été adapté au terrain*

Le choix d'une recherche compréhensive et processuelle s'appuyant sur une compréhension fine du construit historique de l'espace social et des pratiques foncières des acteurs a conduit à la mise en œuvre d'une recherche empirique visant la production de données contextualisées.

Dans notre recherche la production des données se base sur les études de cas. S'intéresser aux logiques et aux pratiques d'acteurs, aux arrangements construits, dans différentes circonstances et en interaction avec des individus et des contextes institutionnels variés implique de se concentrer sur des situations sociales localisées et contextualisées.

Ce sont ces éléments qui ont justifié la démarche par étude de cas qui s'est d'autant plus imposée que la question foncière en zone Office du Niger est une question complexe, sensible, presque « tabou »¹⁵ et qui n'a jamais été approfondie auparavant. L'étude des cas est entendue comme un ensemble d'informations, sur un phénomène particulier ou divers événements, qui ont été assemblées dans le but explicite d'analyser des processus et d'en abstraire les principes théoriques (Mitchell, 1983). Les études de cas ne produisent pas des données statistiquement représentatives, mais ces données sont significatives des situations, des logiques et des processus construits par les acteurs (Van Velsen, 1967 ; Mitchell, 1983 ; Colin, 2003). L'étude de cas est une combinaison d'informations particulières à la fois discursives et observationnelles. La production des données résulte donc de la combinaison d'une observation participante, d'entretiens, de procédés de recension systématique et de l'exploitation de sources écrites (Olivier de Sardan, 1995). Dans le cadre de notre recherche, cette combinaison a été multi séquentielle (différents temps et lieux), longitudinale (histoire de vie) et aussi polyphonique (points de vue d'acteurs variés sur un même objet).

Appréhender les pratiques des acteurs, leurs justifications, et leurs constructions, via les arrangements, en choisissant l'étude de cas comme dispositif d'enquête de terrain nécessite une immersion dans la société. Venir discuter avec les acteurs des règles foncières, officielles ou non, de leurs pratiques, de leurs perceptions de ces pratiques, nécessitait d'établir un climat de confiance, de laisser le temps aux acteurs de partager leurs expériences, de nous décrire et de nous expliquer leurs pratiques et leurs objectifs. Des discussions informelles lors de l'immersion sur un temps long sur le terrain ont enrichi les données récoltées lors d'entretiens ouverts ou semi-ouverts. Des enquêtes rapides sur la base d'un questionnaire fermé auraient risqué de glaner des données précontraintes dans un cadre de pensée posé à priori, sur la base

¹⁵ « Le foncier à l'ON, c'est comme une bombe, personne n'ose en parler au risque que ça explose » Responsable de l'ON, Juillet 2011

des visions parfois manichéennes de la situation foncière de la zone. Nous n'aurions pu obtenir que des « généralités », éloignées de la réalité.

Les logiques d'acteurs sont des objets d'investigation et ne peuvent être comprises qu'à partir d'une analyse, fine et critique des discours des acteurs et d'une confrontation de ces discours à l'observation de leurs pratiques effectives. Pour répondre à notre question de recherche nous avons établis, en amont, un travail sur l'analyse des discours des acteurs, en dehors de nos temps d'entretiens, et en aval, un travail sur l'analyse des pratiques des acteurs, par l'observation sur le terrain.

6.3.1 Séjour et organisation des enquêtes

Les entretiens¹⁶ ont été menés sur la base d'un guide regroupant les variables indispensables à « capturer ». Chaque entretien commençait par les questions relatives à la vie personnelles et professionnelle de l'enquêté Ceci permettait à l'enquêté de se « sentir à l'aise », et de créer un climat de confiance. Les sujets traités ont ensuite été orientés différemment selon les interlocuteurs et les situations. Compte tenu de la diversité des données à récolter, certains entretiens ont permis d'approfondir des thèmes précis (la location, la vente, les contraintes liées à la gestion de l'eau...) d'autres des données plus générales. Après chaque entretien, une discussion avec notre traducteur sur les données collectées a permis de croiser nos perceptions respectives et de préciser de nouvelles questions. Pour les enquêtes étaient déléguées à des enquêteurs sur le terrain, les temps de discussion ont eu lieu au moment des bilans à mi-période et à la fin des temps d'enquêtes. Certains entretiens ont été enregistrés, afin des faire des vérifications fines des données à posteriori, mais l'exploitation des données a principalement été faite à partir des notes prises lors des échanges. Des discussions au champ ou dans le village ont également été conduites. Les différents entretiens et discussions nous ont donné la possibilité de varier les « situations sociales » et de changer les éléments référentiels grâce à des interlocuteurs de trajectoires ou d'âges différents.

Les contacts avec nos interlocuteurs se sont établis en fonction des opportunités lors de la première période de terrain. Ensuite, le choix des acteurs sollicités a été raisonné en fonction des données dont nous disposions grâce à l'observation (nature du projet, âge, taille de la famille et du patrimoine foncier) et aux discussions informelles (système d'activité, position sociale dans le village). Nous avons également rencontré des acteurs qui n'étaient impliqués dans aucun arrangement foncier¹⁷. Les enquêtes se sont concentrées sur le rôle de l'enquêté dans la gestion du foncier (actuel et passé) et sur la mise en pratique de ce rôle si l'enquêté était actant ; ou, dans le cas des scientifiques, sur leur perception de la gestion foncière passée et actuelle. Les temps moyens de chaque entretien ont été compris entre 1 et 3 heures ; les différentes personnes enquêtées ont été vues en moyenne deux fois.

¹⁶ J'ai conduit la majorité des entretiens, à l'aide d'un traducteur. NE maîtrisant pas couramment la langue Bambara, je ne pouvais pas réaliser les entretiens seule, mais j'étais toujours présente pour observer et adapter l'entretien à l'enquêté et au contexte de l'entretien (champ, village...)

¹⁷ Le développement d'arrangement ne pouvant bien évidemment pas être connu à priori.

Les entretiens ne se sont pas limités aux acteurs du monde rural. Plus d'une quarantaine d'entretiens ont été réalisés auprès d'interlocuteurs-clés (personnes ressources : anciens responsables, chercheurs, agents des bureaux d'études...) qui ont été sources d'informations sur les arrangements fonciers ainsi que sur leur contexte. Les données des entretiens ont été complétées, croisées avec des données recueillies dans les archives (Archives de l'ON à Ségou, Archives nationales à Bamako, Archives de l'AOF à Dakar ; Archives coloniales à Aix-en-Provence).

Le temps de recherche sur le terrain a été divisé en deux périodes. Cela nous a permis d'approfondir, de spécifier et d'orienter notre recherche, mais surtout de l'adapter.

En 2010, un séjour de 6 mois à Niono, qui peut être qualifié d'exploratoire, nous a permis d'approfondir notre question de recherche et de déterminer les zones d'enquêtes. L'objectif était de pouvoir rencontrer l'ensemble des acteurs, cerner les enjeux liés à la question foncière pour approfondir notre problématique et définir un dispositif de recueil d'informations adapté.

Des temps longs ont été passés dans les villages des zones d'études définies, avec des aller-retour réguliers pour recueillir puis compléter les données. Cette période nous a aussi permis de nous faire « connaître » auprès des responsables fonciers, surtout officiels, et des investisseurs, de créer un climat de confiance et d'obtenir, après de nombreuses tentatives, les rendez-vous pour des entretiens peu évidents à réaliser quand on aborde un sujet aussi sensible que le foncier en zone Office du Niger. L'Office du Niger verrouillant l'accès à la zone, il était essentiel de passer en premier par la direction de zone ON, avant de rencontrer d'autres acteurs impliqués dans la gestion du foncier,

Une forte implication sur le terrain a été nécessaire. Etre basée à Niono, au cœur du périmètre irrigué de l'office du Niger, s'est avéré être le plus pertinent pour la phase de terrain. La majorité des acteurs intervenant dans la zone (syndicats, bureaux d'étude et ONG...) ont un bureau à Niono et la zone en tant que telle est révélatrice des dynamiques actuelles en zone ON : attribution de baux à des grands ou petits investisseurs, pression foncière forte pour les paysans entraînant le développement d'un marché informel très actif...

Le travail de terrain s'est basé sur des enquêtes auprès des chefferies, au sein des collectivités territoriales, et des directions de zone ON, au niveau des exploitations agricoles familiales et avec auprès des investisseurs (petits, moyens, grands privés) installés sur la zone (si présents sur place) pour comprendre leur rôle au niveau de la gestion foncière, identifier les pratiques effectives, analyser les divergences avec les règles officielles. Obtenir un bureau à l'IER a permis des collaborations et des échanges avec les chercheurs « locaux ».

Les enquêtes ont aussi eu lieu à Bamako et Ségou pour rencontrer les décideurs politiques, les responsables de l'Office du Niger, des syndicats paysans, des ONG et des bureaux d'études intervenant de près ou de loin dans la gestion du foncier de la zone Office du Niger. Il s'agissait d'analyser le rôle des ministères, de l'ON et de leurs agents dans les dynamiques actuelles (poids, pouvoir de décision...) d'échanger sur les données disponibles (archives, documents de projet...) mais également de percevoir les écarts entre les discours des enquêtés et leurs actes, notamment par le biais des enquêtes auprès des syndicats et des ONG qui participent à des actions de la société civile malienne sur le sujet foncier.

Pour le recueil des données historiques de la zone, les archives de l'ON à Ségou étant bien fournies et bien classées, elles ont été consultées à plusieurs reprises pour trouver des données relatives aux modes de gestion de la terre, aux textes juridiques et aux différents cas de conflits fonciers remontés auprès du gestionnaire.

En 2011, nous avons effectué un second temps de 6 mois sur le terrain. Ce deuxième temps a permis de poursuivre la mise en œuvre de notre approche. Pour des questions de sécurité, j'étais basée à Bamako. Les conditions sécuritaire au Mali ont entraîné de nombreuses restrictions quant aux déplacements et à ma présence sur le terrain en 2011.

La méthodologie a été adaptée pour pallier ces contraintes. Des chercheurs et des partenaires locaux ont été associés aux derniers travaux de terrain. 2 équipes d'enquêteurs ont été formées¹⁸. Des temps courts (3 à 5 jours) étaient passés sur le terrain pour travailler avec ces enquêteurs. Des échanges réguliers ont eu lieu avec eux pour construire un dispositif de recherche commun sur la base de la réflexion menée en amont du travail de récolte de donnée sur le terrain. Ces échanges nous ont permis d'affiner la problématique de recherche, mais aussi de définir, à partir des données recueillies en 2010, les données à recueillir ou les données complémentaires qu'il serait intéressant d'obtenir. De nouvelles enquêtes ont donc été réalisées auprès des acteurs déjà enquêtés en 2010 pour compléter nos données. Elles nous ont permis de valider les zones d'études de cas en révélant à la fois l'hétérogénéité de la gestion foncière en zone ON et les influences sociogéographiques sur les pratiques foncières et leur construction. Plusieurs points spécifiques à chacune de ces zones ont pu être repérés, notamment les relations entre les hommes et leurs milieux, les modes formels et informels de gestion du foncier, ainsi que l'impact des actualités foncières sur le développement de la zone.

Des guides d'entretien spécifiques ont été utilisés auprès de trois grandes catégories d'acteurs : responsables, producteurs et investisseurs. Les enquêteurs étaient chargés d'enquêter un échantillon de producteurs (irrigants ou non, agriculteurs et/ou éleveurs), de responsables locaux (Syndicalistes, maires, responsables villageois) et de petits investisseurs. Depuis Bamako, et Segou, je me suis occupée des entretiens auprès des responsables (Politiques, ON, Ministères) et des grands investisseurs, rarement présents sur les terres attribuées en bail. Les contenus des guides étaient adaptés en fonction des catégories d'acteurs, mais de façon à permettre cependant d'obtenir le même type d'informations auprès des différentes catégories d'acteurs. Ceci était aussi indispensable pour mettre en rapport les acteurs selon leurs dynamiques et leurs évolutions.

Les guides d'entretien ont été révisés avec les équipes d'enquêteurs après une première phase de test. Celle-ci a duré entre 7 et 10 jours en fonction de la zone d'étude. Les fiches révisées (qui ont également été adaptées aux enquêtés en fonction du déroulement de l'entretien) sont présentées en annexe 1.

¹⁸ El Hadj Boutout Ly, sociologue, et Ousmane Traoré, enquêteur, à l'IER (Institut d'Economie Rurale) de Niono ; et Mamadou Tidiané Sagodogo, sociologue, et Alassane Keita, spécialiste en gestion sociale de l'Eau, de Nyeta Conseil, Bureau d'Etudes à Niono.

Dans chaque village enquêté, un entretien avec le conseil villageois a été organisé, pour échanger sur les modalités de la gestion foncière des terres du village (délimitation du territoire villageois, terres attribuées aux villageois, terres irriguées ou non attenantes au village). Les entretiens ont été réalisés en équipe, deux binômes travaillant chacun sur des études de cas distinctes. Le nombre d'enquêtes et leur répartition ont été adaptés en fonction de la zone d'étude, notamment en tenant compte des données déjà récoltées en 2010. Après une première phase d'enquête (entre 4 et 6 semaines selon la zone d'étude), nous avons fait, en équipe, un bilan des données récoltées. Pour chaque zone, nous avons croisé les données récoltées lors des enquêtes de terrain auprès des producteurs avec celles recueillies au cours des entretiens avec les responsables et les investisseurs (à Ségou et Bamako). Ce bilan a permis d'identifier les données éventuellement manquantes et surtout de mettre en évidence des cas intéressants à analyser plus en profondeur.

Une deuxième phase d'enquêtes (confrontation des données...) a été réalisée (pendant 3 à 4 semaines selon la zone d'étude). Les données ont été obtenues au cours d'entretiens ouverts (discussions) avec les acteurs concernés et de visites de terrain. Les échanges se faisaient en *bambara* ou *peulh*. Les enquêteurs maîtrisant ces langues, aucun traducteur n'a dû être mobilisé. Les entretiens étaient enregistrés sur dictaphone. Lorsque l'entretien était mené en binôme, un des enquêteurs prenait des notes (pour des questions d'emploi du temps, cela n'a pas toujours été le cas). Les enquêteurs étaient logés dans les villages. Ils organisaient leur séjour en deux temps. A mi-période, ils revenaient à Niono, pour écouter les enregistrements et « mettre au propre » les données. Ils retournaient ensuite sur le terrain pour terminer les entretiens. A la fin de chaque phase d'enquête, nous faisons un bilan ensemble. J'ai pu disposer des comptes rendus complétés, des notes de terrain et des enregistrements. Les enregistrements ont été retranscrits en français.

Au total les deux équipes d'enquêteurs ont mené 210 entretiens en suivant le guide d'enquêtes ou au cours de conversations informelles autour du thé. La durée moyenne de chaque échange a été de 1h37 minutes. Chaque interlocuteur a été rencontré deux fois. Les enquêteurs ont également participé au Forum des peuples à Niono, (3 jours d'échanges autour de la question foncière, à partir du cas de l'ON et des investissements privés au Mali ; <http://rio20.net/fr/iniciativas/forum-des-peuples-2011-au-mali/>).

L'espace foncier concerné (qu'il soit convoité, attribué et/ou exploité directement ou indirectement par l'acteur enquêté) a été visité lors de visites de terrain. 19 sites où des projets sont portés par des nouveaux investisseurs ont fait l'objet de telles visites.

Les entretiens auprès des responsables « officiels » de la gestion du périmètre (agents des ministères et de l'ON) ont pu être menés en parallèle des enquêtes sur le terrain, à Bamako et Ségou. En fonction des échanges, des producteurs et des responsables locaux ont été rencontrés à Ségou. L'ensemble des enquêtes auprès des investisseurs et des porteurs des nouveaux projets d'investissement en zone ON ont également été menées à Bamako ou Ségou. Le suivi des investisseurs privés ou publics, et des décideurs gestionnaires, s'est fait

par des discussions informelles et des échanges réguliers (téléphone, e-mail, entretien). Les guides d'entretien ont été mobilisées lors du premier entretien pour identifier le projet et l'acteur. Les échanges ont ensuite été adaptés en fonction de chaque cas. Les enquêtés ont souvent refusé que les entretiens soient enregistrés. Il était parfois même impossible de prendre des notes, car cela aurait mis mal à l'aise les investisseurs enquêtés et aurait limité la liberté de discussion et donc les sujets abordés. La prise de note avait donc lieu plus tard, avec une perte possible d'information. Il s'agissait de s'adapter, d'être le plus flexible possible et de pouvoir ainsi obtenir des données sensibles et d'éclaircir des non-dits. Le climat de confiance instauré a été déterminant, les échanges avec certains investisseurs ou responsables ont ainsi pu perdurer même après mon départ du Mali.

Ces 12 mois passés au Mali nous ont donné l'opportunité, selon la formule d'Olivier de Sardan, de « *nous familiariser avec les références locales* » : connaître les bases de la langue, savoir prendre le temps d'écouter les acteurs pour ensuite se centrer sur la question foncière, mais surtout d'être là, présent sur le terrain, dans un contexte très dynamique où les évolutions foncières sont fortes, pour comprendre la vie et les motivations des différents acteurs.

6.3.2 Zones d'Etudes

En 2010, différentes missions de terrain ont été réalisées à Niono, N'Débougou, Kouroumari, Macina, M'Bewani. Suite aux premiers résultats issus de ces missions, nous avons pu observer des dynamiques foncières similaires dans deux zones : N'Débougou et Niono. En ce qui concerne la zone de Macina, les contraintes logistiques étaient trop importantes (distances, logement, relais locaux) pour que nous puissions investir du temps dans cette zone.

3 zones ont été retenues pour des études approfondies : Niono, M'Bewani et Kouroumari. Les principales problématiques de ces zones sont présentées dans le tableau n°1.

Tableau 1: problématiques spécifiques selon les zones et les acteurs à l'ON.

Zone Type d'acteur	Niono (zone géographique)	M'Bewani	Kouroumari
Exploitation agricole Familiale	<ul style="list-style-type: none"> - Forte pression foncière : zone paysannat historique, marché informel dynamique - beaucoup de superficies pour les fonctionnaires - forte diversité de gestion selon les villages, localisation du périmètre (selon histoire du village, origine sociale, projets antérieurs comme Retail...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Beaucoup de problèmes par rapport à la qualité des aménagements Office - Zone sucrière historique : agriculture saisonnière 	<ul style="list-style-type: none"> - Hors casiers très importants - Zone soumise au phénomène d'appropriation foncière (concurrence MCA, UEMOA...)
Autorités villageoises	<ul style="list-style-type: none"> - poids historique des chefs sur les villages déjà 	<ul style="list-style-type: none"> - village déplacés ou nouveaux hameaux créés 	<ul style="list-style-type: none"> - gestion du HC (avant récupération par ON) par le

	présents avant l'ON. Volonté accrue de garder le pouvoir sur les terres	à partir de populations diverses - gestion traditionnelle des terres pluviales	chef et ses conseillers - importance des espaces de pâturage - conflit agri-éleveur - multiples activités, carrefour de populations
Collectivités	- certaines communes : pression sur l'ON pour récupérer terres non aménagées pour l'habitation: conflits fonciers sur les futures zones d'extension	- communes bénéficiant des retombées de l'agro-industrie (financières, emploi...), mais population parfois insatisfaites : comment combiner les deux intérêts.	Apparemment moins actives que dans les autres, mais plutôt question de personne (maire entreprenant ou pas...)
Direction de zone ON	- Pression politique forte : importance de bien gérer terre et eau, doit être le modèle de l'ON. - zone stratégique	Nouvelle direction : zone stratégique par rapport au développement de l'agro-industrie - tests des aménagements participatifs	- Perte de pouvoir sur terres MCA, quelle cohabitation possible ?
Investisseurs privés		- projets sucriers agriculture en régie, ou salariale : durabilité de ces modèles ?	- Grands investisseurs cohabitent avec des projets communautaires
Investisseurs publics	Seul ON, et zone bénéficiant de l'intérêt des bailleurs historiques	- ON qui développent de nouveaux périmètres en riz : alimenter le travail d'une nouvelle direction de zone (travailler sur les nouvelles attributions critères...)	- MCA : titre foncier et conversion des éleveurs en riziculteurs / développement d'un marché de la terre.

6.3.3 Acteurs enquêtés

Les choix des acteurs enquêtés s'est fait sur la base d'un dispositif proposé par Lavigne Delville (2007) : le dispositif local de régulation foncière, défini comme « *l'ensemble des acteurs, publics ou privés, individuels ou collectifs, qui jouent un rôle effectif dans les décisions concernant le foncier (affectation, de droits, arbitrages, régulation...) sans présager de leur statut au regard de la loi, avec leurs relations de complémentarités, de compétition, de concurrence ou de synergies* ».

De nombreux acteurs sont impliqués dans les dispositifs officiels ou officieux de gestion de l'espace foncier irrigué, ou irrigable en zone Office du Niger. Une majeure partie des entretiens ont été réalisés avec des acteurs impliqués dans des arrangements fonciers ou influençant directement ou indirectement les orientations foncières en zone Office du Niger (tableau 2).

Plusieurs groupes d'acteurs ont été rencontrés, nous avons choisi de les regrouper ici en catégories, des catégories qui seront analysées plus finement lors de la présentation des études de cas au chapitre 4 ; les données issues de ces enquêtes seront également mobilisées au chapitre 6.

Tableau 2: Nombres d'entretiens réalisés selon les acteurs.

<i>Acteurs</i>	<i>Nombre d'entretiens réalisés</i>
Responsables politiques (Ministères, Agents de l'Office du Niger) agissant directement ou indirectement sur les textes fonciers et leurs applications	36
Responsables coutumiers (chefs de village, conseillers, chefs de terre...) agissant localement sur la gestion des terres irriguées ou irrigables	12
	9
Collectivités locales : agents, élus, et représentants de l'Etat pouvant intervenir dans la gestion des terres de l'Office du Niger.	42
Paysans et exploitants (dans toute leur diversité) installés sur les terres de la zone Office du Niger	18
Porteurs de projet d'investissement en zone Office du Niger : investisseurs privés ou publics, nationaux ou étrangers, souhaitant développer ou développant des projets d'aménagement foncier en zone Office du Niger	10
	16
Acteurs de la société civile	
Scientifiques	

Les sujets abordés lors des entretiens étaient :

- Règles officielles et officieuses, légales et illégales, formelles et informelles liées à la gestion du foncier
- Réalités et perceptions des dynamiques actuelles
- Changements et continuité dans la gestion du foncier à l'Office du Niger
- Généralisation des pratiques foncières, et leurs cadres de gestion
- Rôles et réseaux des différents acteurs

Le détail des acteurs enquêtés selon les zones est donné dans le tableau 3.

Tableau 3: Nombre d'entretiens réalisés dans les zones d'études de cas

<i>Etudes de cas</i> <i>Entretien</i>	<i>Kouroumari</i>	<i>Niono</i>	<i>M'Bewani</i>
Exploitant sans attribution ON	6	5	3
Exploitant <2 ha grande famille à charge	8	10	3
Exploitant <2ha petite famille à charge	7	10	3
Exploitant dont capital foncier divisé	5	8	0
Exploitant > 10ha (parfois avec terres hors casiers)	5	6	
Exploitant 3ha petite famille (test Banque mondiale)			2
Exploitant 3 ha grande famille (test Banque Mondiale)			2
Exploitant fonctionnaire (ou non résidents) avec surface> 10ha (surface variable)	4	9	2
Exploitant nouvellement installé (nouveaux attributaires / nouveaux sous locataires...)	4	10	2
Exploitants installés sur terre investisseur (Modèle coopératif +terres sous titre foncier)	8	0	
Exploitant locataire des investisseurs	4	0	5
Exploitant déplacés			4
Elus locaux	2	3	1
Responsables et représentants locaux (Chef + conseiller/ ON / Syndicats...)	6	18	6
Investisseurs (privés / publics, village) ayant fait demande de bail et/ou obtenu	11	2	9
Avis sur investisseurs	7	4	12
TOTAL	73	85	54

Dans le cadre de cette recherche, plusieurs publications scientifiques ont été réalisées (cf. annexe 2).

6.4 La production de modèles interprétatifs issus du terrain

Notre approche compréhensive de la question foncière ne conduit pas à la production d'une théorie générale (au sens de Boudon, 1984) mais fournit des modèles interprétatifs issus du terrain (Olivier de Sardan, 1995). L'analyse de ces modèles étayera le raisonnement logique de la thèse. La grille d'analyse s'enrichit au fil du processus de construction des données pour « mettre en musique » la richesse du terrain. Nous adoptons une démarche constructiviste. La grille d'analyse organise la production des données mais elle est aussi fortement influencée par ces données.

L'acteur en tant qu'individu actant a été étudié en faisant l'hypothèse que les actes des hommes et de leur conscience sont le construit de circonstances, c'est-à-dire le fruit de son environnement. Pourtant, suite au choix des études de cas, nous avons pu voir, que malgré des similitudes spatiales certaines pratiques foncières pouvaient être différentes, et que malgré des différences spatiales des pratiques foncières pouvaient être similaires. Les théories de l'action, l'analyse stratégique de l'acteur développée par Crozier et Friedberg permettent d'analyser comment un acteur développe une action dans un contexte donné, comment il arrive à se détacher d'un contexte, et quels en sont les déterminants. Cette approche permet de ne pas résumer le jeu des acteurs à l'environnement et d'étudier comment les acteurs, pensent et développent les arrangements, dans quels jeux ils s'insèrent (mobilisation de la théorie des jeux, jeux d'acteurs, jeux de pouvoirs de Friedberg 1993). La recherche mobilise également les théories de l'acteur réseau (Grosseti et al, 1993 ; Callon et Ferrary, 2006), au sens où l'acteur dispose de réseaux personnels dans lesquels les relations entre organisations sont encadrées. Ces réseaux sont mobilisés par les acteurs dans le cadre du développement des arrangements fonciers. Ces réseaux sont irréversibles : ils développent des valeurs communes sur lesquelles on ne peut ensuite pas revenir. Les analyses liées à l'application de ces théories prendront la forme i) de typologie d'acteurs, de pratiques et de règles; ii) de carte socio-foncière pour spatialiser les pratiques sociales et foncières des acteurs, mais aussi iii) de schémas d'analyse de réseaux.

L'ensemble de ces références théoriques placent au cœur de la recherche les acteurs, leurs décisions, leurs réseaux et leurs jeux. Leurs actions et leurs espaces d'action sont avant tout adaptées aux données empiriques, elles seront mobilisées et justifiées au fur et à mesure de l'analyse des résultats.

Notre réflexion sera présentée en 7 chapitres répartis en trois parties.

La première partie présente l'évolution historique du développement agricole de la zone Office du Niger reposant sur la volonté publique d'installer des agriculteurs familiaux et sur un cadre de gestion institutionnel du foncier irrigué. Le chapitre 1 permet de comprendre l'évolution politique et économique de l'Office du Niger, de ses acteurs, et du rôle décisionnaire de chacun. Le chapitre 2 nous permet d'étudier la construction des arrangements historiques, c'est-à-dire des processus d'adaptation des acteurs au contexte spatial, social et institutionnel.

La seconde partie porte sur la relation entre le contexte actuel et le développement des arrangements fonciers en zone Office du Niger. Le chapitre 3 présente les limites du développement de l'agriculture familiale en zone Office du Niger, l'arrivée des non-résidents et la crise du financement des terres irriguées. Cela nous permet d'explorer les choix faits et les stratégies mises en place par le gouvernement malien pour lancer l'appel aux investisseurs. Il entraîne une profonde modification du cadre de la gestion foncière, de l'environnement institutionnel et des mécanismes de régulation. Le chapitre 4 explore, au travers de différentes études de cas, comment les investisseurs s'installent. Les logiques de ces investisseurs sont confrontées aux logiques de gestion du foncier des acteurs en place, ainsi qu'aux logiques

sociales. La volonté de privatisation de l'espace foncier irrigué par les investisseurs a connu un échec. Une analyse particulière sera faite sur le respect des procédures, et le rôle, ou le non-rôle, du gouvernement dans cette dynamique. Le chapitre 5 étudie les écarts entre les discours et les pratiques de l'Etat. Il analyse le rôle de régulateur du gouvernement.

La troisième partie porte sur le développement de nouveaux systèmes de gestion, en réponse au chaos foncier. Elle étudie le rôle des jeux d'acteurs dans la création de ces modes de gestion alternatifs. Le chapitre 6 étudie le développement des arrangements fonciers localisés, comme une source de nouveaux systèmes de gestion. Le chapitre 7 analyse, le rôle des réseaux et des jeux d'acteurs dans le développement des processus de gestion.

Enfin, une conclusion générale présente les apports, les limites et les perspectives de ce travail, ainsi que ses implications en termes de gouvernance foncière territoriale, d'institutionnalisme et d'innovation sociale.

**Partie I Du Dougou Tigi à l'Etat colonial, d'un Etat
socialiste aux investisseurs privés: construction de
l'Office du Niger, des ses acteurs et de son espace
foncier.**



Source : photos de la bibliothèque historique du Cirad

Chapitre 1 : Idéologies autour de l'aménagement et du développement de l'Office du Niger

L'histoire de l'Office du Niger est une histoire complexe, mêlant des acteurs divers comme l'Etat, colonial puis indépendant, les bailleurs de fonds, l'ON, les colons, les autres producteurs, avec des choix de modèle de développement en constante évolution, choix qui impactent à la fois l'échelon local, national, régional voire international. Pour répondre à des objectifs politiques et techniques, souvent trop ambitieux, le cadre institutionnel va lui aussi évoluer, modifiant parfois en profondeur la place des différents acteurs.

1 Le développement de l'irrigation au Soudan français : le grand rêve de l'ingénieur Emile Bélime.

L'objectif que l'Etat fixe à l'Office du Niger, depuis 1930, aménager un million d'hectares irrigués, naît du rêve de son fondateur, l'ingénieur Emile Bélime. Envoyé au Soudan français par le gouvernement dans les années 20, Emile Bélime était chargé d'étudier les possibilités d'irrigation qui s'offraient dans la région située entre la ville de Bamako, au Sud-ouest, et le lac Débo, au Nord-est du territoire du Mali actuel. Suite à un séjour en Inde, Emile Bélime, ingénieur des travaux publics de l'Etat, avait une expérience en hydraulique agricole et connaissait notamment les méthodes britanniques d'aménagement. Fasciné par les potentialités d'une irrigation à faible coût, inspiré par le périmètre de la Gezira au Soudan anglo-égyptien, l'ingénieur programme l'aménagement d'un ensemble d'ouvrages pour assurer le développement de la grande irrigation gravitaire.

Pour Bélime, le succès résidait dans la culture intensive irriguée. Le Soudan pouvait devenir « *le plus grand champ de coton du monde* » (Bélime et al, 1923). L'ingénieur n'imaginait pour le Delta du Niger que le développement de la culture de coton irrigué. Il répondait ainsi aux demandes industrielles de la métropole. Le programme de développement de l'irrigation au Soudan était au cœur des enjeux politiques internationaux. Il devait permettre tout à la fois de rendre la France indépendante des importations de coton, de développer le Soudan français, et de justifier la construction d'un chemin de fer transsaharien.

Le programme Bélime, prévoyait l'aménagement de trois zones (Bélime, 1921) : les plaines entre Bamako et Ségou, le delta central nigérien entre Ségou et le lac Debo, et la région des lacs, en amont de Tombouctou. Le projet nécessitait d'importants investissements de la part de la colonie et l'ingénieur avait justifié son importance à la fois pour la colonie et pour la métropole. Les productions des terres irriguées devaient répondre aux besoins alimentaires de la colonie ouest-africaine et alimenter les usines textiles métropolitaines, à l'époque dépendantes des importations du coton américain. Albert Sarraut, ministre des colonies, intégra le projet d'irrigation d'Emile Bélime dans son programme général des colonies, en tant que projet de grande envergure. En 1921, le comité du Niger fut formé pour promouvoir l'irrigation au Soudan français. Le projet du Niger, faisant partie du plan Sarraut, bénéficia

d'un prêt public de 280 millions de francs (42 millions d'euros) (Schreyger, 1984). En 1924 dans une circulaire adressée aux gouverneurs de l'AOF, le gouverneur général Garde affirmait que le projet de Bélimé était à soutenir avec bienveillance, qu'il fallait garder confiance en l'irrigation, malgré des premiers résultats peu satisfaisants : *« L'irrigation est toujours avantageuse car elle protège contre la sécheresse et augmente beaucoup les rendements. Ce qui semble certain, c'est que si la Métropole tire un jour des colonies le coton dont elle a besoin, le gros de son ravitaillement viendra des plaines irriguées du Niger »* (Circulaire de l'AOF 1925). Mais le gouverneur exigea aussi le développement de la culture du riz irrigué et le recours à la colonisation indigène pour cultiver riz et coton. La *« politique des ventres pleins »* pour les indigènes était prioritaire. Cette politique en faveur des populations locales permettait de contrer les opposants au projet, très actifs en métropole. Après le développement des premiers aménagements hydro agricoles juste en aval de Bamako, à travers le canal de Sotuba, le projet d'aménagement de la plaine centrale est lancé en 1929 (Circulaire de l'AOF, 1929).

Emile Bélimé élaborait un projet d'aménagement qui prévoyait la mise en valeur de 960 000 ha de terres cultivables ; 510 000 ha étaient réservés au coton et 450 000 ha à la culture du riz. Le projet du delta central prévoyait la réalisation d'un réseau hydraulique composé du barrage de Sansanding (Markala), d'un canal de navigation sur la rive droite, d'un canal adducteur sur la rive gauche, des canaux d'irrigation de Macina et du Sahel et de l'endiguement du fleuve Niger. En 1930, le projet du Niger fut intégré au programme des grands travaux de l'AOF et Emile Bélimé en devint le responsable. L'exposition coloniale de Paris de 1931 permit de renforcer les campagnes de propagande. Les travaux préparatoires du barrage de Sansanding débutèrent avant même que les autorités n'aient approuvé le projet. La politique du fait accompli fonctionna : les défenseurs du projet obtinrent de la France les crédits nécessaires à son développement ; les partisans du projet du Niger étouffèrent les critiques des opposants susceptibles de remettre en question les aménagements. Les organisations coloniales vantaient le projet comme une œuvre nationale dans l'intérêt de la France (Administration coloniale du Soudan Français, 1939)

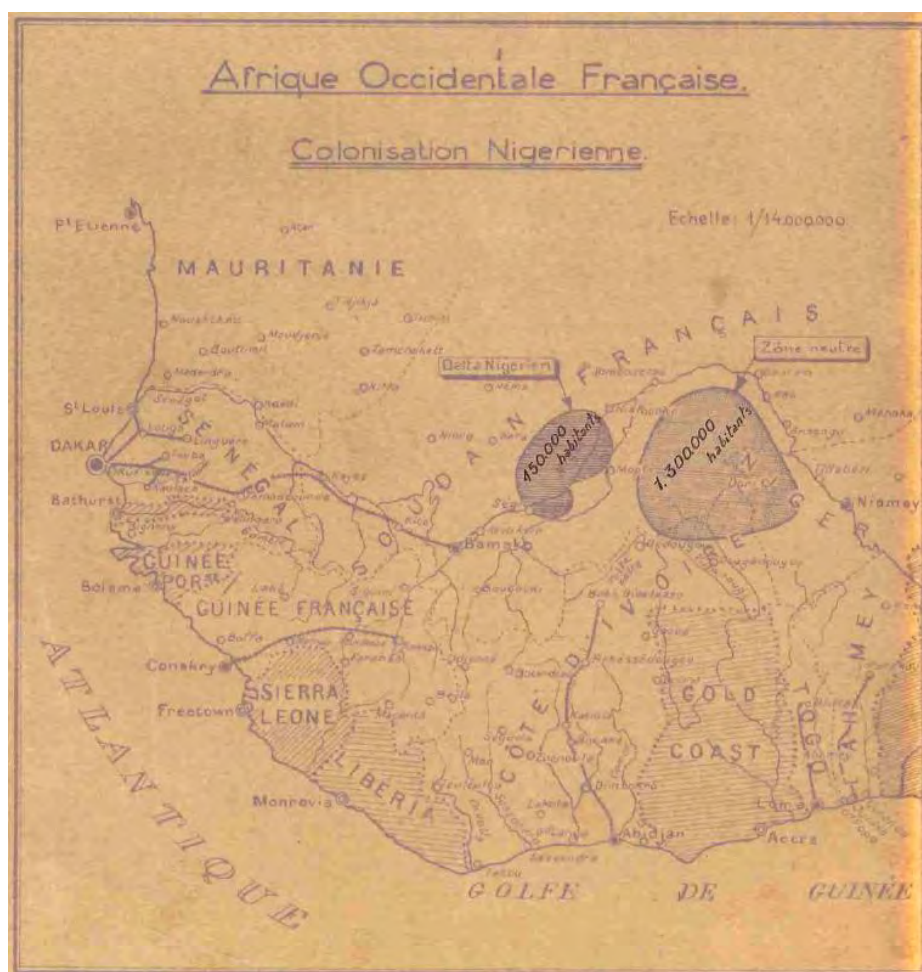
Le 05 Janvier 1932, l'Etat français constitua par décret l'Office du Niger, cadre administratif jusque-là inexistant, mais nécessaire au projet d'aménagement. Selon ce décret, l'Office avait une double fonction : une entreprise de travaux publics de l'AOF et une entreprise agro-industrielle. Cette double fonction en faisait à la fois un représentant des intérêts des colonies, mais également de ceux de la métropole. Les objectifs de l'Office du Niger étaient alors de : i) créer un îlot de prospérité, ii) assurer la mise en valeur économique du delta du Niger, iii) supprimer la famine et le gaspillage des forces productives présentes dans le colonat, iv) approvisionner la métropole pour ses besoins en matière premières (essentiellement en coton fibre).

Très vite, l'Office du Niger dut faire face à un problème majeur : le manque de main d'œuvre. La zone était très peu peuplée et l'essentiel des habitants étaient des éleveurs, n'ayant pas pour activité principale l'agriculture. Les champs cultivés étaient du mil pluvial. L'Etat

colonial devait donc rechercher à la fois des travailleurs pour construire les infrastructures hydro-agricoles et des paysans pour cultiver les terres nouvellement aménagées.

Les conditions de travail des travailleurs n'étaient pas « idéales ». Les travailleurs recrutés recevaient des rations alimentaires minimales, instaurées par décret u 31 octobre 1926 applicable à l'ensemble de l'AOF. Les installations sanitaires ne répondaient nullement aux prescriptions. Pendant la construction du barrage de Sansanding, le nombre de décès augmenta fortement (Magasa, 1978). De nombreux travailleurs désertèrent le chantier et le taux de mortalité au retour dans les villages d'origine dépassa 50%. Le gouverneur de la Haute Volta (actuel Burkina Faso), territoire voisin grand fournisseur de main d'œuvre, déclara que le réservoir d'hommes vigoureux s'épuisait petit à petit, phénomène inquiétant pour la mise en valeur de son propre territoire. En 1941, le barrage de Sansanding fut achevé, mais la question de la disponibilité de main d'œuvre pour la mise en valeur des terres irriguées restait posée (Béline, 1940). Lors de la mise en service des canaux d'irrigation du Sahel et de Macina, en 1935 et 1937, et après l'intégration des villages existants dans les zones de Kokry et de Niono, le recrutement de groupes de population plus éloignés commença.

Les régions du Yatenga et le royaume Mossi de Ouahigouya (en Haute-Volta), bénéficiant d'une densité de population beaucoup plus importante, furent choisis comme réservoir humains (Carte 2).



Carte 2: Plan de colonisation de 1939, de "la zone neutre" au "delta Nigérien". (source, Office du Niger, 1939)

Des paysans mossis étaient recrutés par les chefs de village qui s'engageaient pour ces « volontaires forcés » (Schreyger, 1984). Huit villages de colonisation furent créés entre 1937 et 1938. Les villages des nouveaux installés étaient organisés par ethnies. Le terme "colon" qui les désignait, et les désigne toujours, traduisait leurs conditions d'installation. L'Office du Niger leur fournissait, à crédit, une dotation comprenant logement, provisions et bétail. Une famille de douze personnes obtenait une superficie de dix hectares, attribuée en concession au chef de famille. Tous étaient soumis aux mêmes règles, celles de l'Office du Niger. Les repères de la gestion coutumière du foncier étaient volontairement prohibés. Les Dougou Tigi, nom donné aux chefs de terres n'avaient officiellement plus aucune reconnaissance.

Les colons Mossis pensaient pouvoir, après une saison de culture, repartir dans leur village d'origine pour la récolte du mil. Mais leurs contrats d'installation étaient bien plus contraignants qu'ils ne le pensaient : ils étaient liés pour plusieurs années à l'Office du Niger. Contraints de travailler pour l'Office du Niger, ils devaient en respecter les règles et les conditions de vie. Le roi du Yatenga déclara en 1938 que les colons avaient le sentiment d'avoir perdu leur liberté, une liberté qu'ils avaient réussi à conserver lors de leurs travaux saisonniers d'ouvriers agricoles en Côte d'Ivoire.

De nombreux colons cherchant à fuir l'Office du Niger, le problème de la main d'œuvre restait un problème majeur.

Tableau 4: Evolution du nombre d'évictions des colons de la zone ON entre 1948 et 1955.

Années	Nombre de familles de colons au 1 ^{er} juin	Evictions demandées	Evictions accordées
1948	2353	36	11
1949	2355	49	11
1950	2342	31	21
1951	2389	27	27
1952	2399	5	5
1953	2706	24	20
1954	2981	9	4
1955	3239	40	0
Totaux	-	221	99

Le manque de main d'œuvre peut s'analyser en étudiant le nombre des évictions (tableau 1). Le nombre d'évictions approuvées par les autorités administratives doit être comparé au nombre demandé par l'Office. Pendant la période coloniale, le recours à l'éviction n'était pas une solution encouragée par l'administration.

La procédure des évictions pour non-respect des obligations du colon était engagée à la requête de l'Office. Mais ce n'est qu'après avis du chef de circonscription, que le

Gouvernement du Soudan rendait l'éviction exécutoire. Les responsables de l'Office du Niger n'ont pas manqué de se plaindre bien souvent des restrictions imposées par l'administration coloniale au niveau des évictions. Le gouverneur de région et même le gouverneur de la colonie à Dakar interféraient. Le Ministère des colonies était parfois mobilisé pour régler un conflit. Finalement, même si l'office du Niger donnait l'impression d'être le seul maître des terres, les autres organes institutionnels ne manquaient pas d'intervenir pour délocaliser la gestion des terres aménagées jusqu'à la métropole.

L'Office du Niger et son million d'hectares irrigués, étaient avant tout le rêve de l'ingénieur Bélimé. Il était au cœur des enjeux politiques internationaux, et reprenait le modèle paysan triomphant en France à l'époque, et très éloigné du modèle de colonisation d'Afrique du Nord.

2 Le virage socialiste du développement de l'Office du Niger

Dès l'Indépendance, les nouveaux dirigeants ont opté pour une organisation politique et économique de type socialiste. Estimant que l'économie de profit introduite par la colonisation avait profondément détérioré les structures sociales et économiques traditionnelles, ils ont recherché de nouvelles voies pour développer leur pays selon des modalités « *spécifiquement africaines* ». Le parti unique souhaitait développer de nouveaux modèles sociaux et culturels sur la base de deux influences qu'ils voulaient concilier : le retour aux valeurs anciennes de l'Afrique et un progrès basé sur les principes du socialisme.

L'Office du Niger, structure clé de l'économie, a été placé au cœur de cette nouvelle politique économique et sociale. A l'Indépendance, pour ses dirigeants, l'Office du Niger était une institution et une zone de production où ils pouvaient appliquer et affirmer leur nouvelle politique. L'Office du Niger devait participer activement à la construction du socialisme malien et être un acteur dynamique dans l'affirmation de l'indépendance du pays (Bordage, 1991).

Les terres irriguées étaient considérées comme un moyen de production de valeur. Les exigences techniques requises pour leur exploitation pouvaient favoriser la promotion professionnelle du monde rural. L'Office du Niger était également considéré comme un terrain favorable au développement de la politique de structuration socialiste de la société. La présence d'une population de colons, collectivité artificielle créée par l'administration, allait faciliter les expériences de restructuration sociale qui devaient être entreprises dans une perspective socialiste. L'infrastructure et la population de l'Office semblaient constituer un outil et un champ d'expérimentation pour édifier une société nouvelle, égalitaire et libre, selon les méthodes d'un socialisme scientifique accordé au génie de la culture africaine. Une politique de collectivisation progressive des moyens de production en zone Office du Niger fut mise en œuvre.

L'Office du Niger était un héritage à la fois lourd et précieux pour le nouveau pays. Après vingt ans d'existence, l'Office n'avait pas atteint les plus modestes de ses objectifs initiaux,

même si des capitaux très supérieurs à ceux prévus avaient été investis. L'entretien de l'infrastructure existante exigeait des sommes considérables. Malgré la présence à l'Office de nombreux d'ingénieurs durant de longues années, d'importants problèmes techniques étaient restés sans solution satisfaisante. L'éclatement de l'Afrique Occidentale Française avait provoqué chez les colons non maliens un sentiment d'insécurité, qui s'était traduit par leur fuite vers leurs villages d'origine. Le départ de l'assistance technique française avait amplifié les difficultés d'encadrement du colonat. Néanmoins, l'Office constituait un héritage précieux pour l'Etat socialiste qui venait de se créer : « *Bien utilisé, l'Office du Niger est, de toutes les réalisations léguées par la colonisation, une de celles qui doit nous rendre de grands services dans l'édification économique de notre pays* » (Aw, 1960).

L'Office du Niger est nationalisé en mai 1961, il passe d'un statut « d'établissement public de l'Etat français » à celui « d'établissement public de l'Etat malien ». L'ouverture à la coopération internationale socialiste est rapide. Les futurs cadres de l'ON sont formés, dans les universités de l'URSS, aux techniques de la planification « dirigée ». La Chine a installé des fermes d'Etat à l'ON pour produire du sucre. L'Etat appuyé par ses partenaires socialistes s'impliquait de manière autoritaire dans tous les secteurs de la société, de la production à la commercialisation. Modibo Keita et les leaders maliens estimaient que le retour à la voie malienne, interrompue par la colonisation française, était possible grâce à un communautarisme retrouvé via le socialisme rural organisé : « *Nous avons déjà établi des groupes de production consacrant ainsi, par une loi, les liens de solidarité entre habitants que la nature elle-même a tissé il y a des siècles [...] bien avant la période coloniale, un esprit communautaire prédominait dans nos villages et constituait la base et les racines de notre société* ». (Office du Niger, 1961)

Le modèle agricole communautaire était celui des grands complexes agro-industriels intégrés. Les coopératives de production ont été mises en place. C'étaient les seules capables, selon le gouvernement, de transformer radicalement les rapports de production et d'introduire la révolution scientifique et technique. Les exploitations en régie directe furent relancées sur le modèle des sovkhozes ; on imposa parallèlement aux colons la création de groupements coopératifs et la culture de champs collectifs, appelés *les champs du Mali*, *maliforo* en bambara. L'objectif était de substituer la grande exploitation collective mécanisée aux exploitations familiales en culture attelée. L'objectif était ambitieux et visait une collectivisation progressive (Morabito, 1977).

Dès 1961, des « blocs de culture collective » pour le coton et le riz étaient instaurés avec des équipes de 6 à 15 membres recevant un salaire en fonction de la quantité et de la qualité du travail, jugées par « la police » de l'Office du Niger (Note 1146/DG – DP- Office du Niger, 17 mai 1960). Ces blocs étaient créés à l'intérieur de nouveaux périmètres, sur des terres retirées par l'Office à des colons, trop endettés, jugés « *négligents ou malhonnêtes* », ou sur des terres totalement ou partiellement abandonnées par d'anciens colons. Les colons avaient la possibilité d'exploiter des champs individuels mais devaient s'engager par écrit à consacrer en priorité leur force de travail aux champs collectifs. Des instructeurs de l'ON surveillaient les pratiques paysannes.

Ce nouveau mode de production n'était pas populaire. Mais l'ON, relais étatique officiel, était tout puissant. L'institution faisait appliquer de manière autoritaire les règles instaurées par l'Etat: les colons étaient expulsés des champs et des cases qu'ils occupaient si les règles n'étaient pas respectées. L'ON était l'illustration "parfaite" d'une agriculture socialiste centralisée. Aucune initiative locale n'était tolérée. Les paysans parlent de cette époque comme celle de la répression. Certains colons inscrits dans les champs collectifs se cachaient pour ne pas participer au travail et pouvoir subvenir au besoin de la famille à partir de l'exploitation des terres sèches. Entre 1961 et 1965, la plupart des colons fuirent les champs collectifs et se replièrent sur les terres sèches en périphérie du périmètre, où ils appliquaient les règles de gestion foncière traditionnelle, individuelle. De nombreux colons voltaïques quittèrent la zone Office du Niger pour rentrer dans leur pays.

La semi-collectivisation de la production à l'Office du Niger n'était qu'une première étape sur le chemin de la collectivisation totale souhaitée par le gouvernement. Inspirée des kibboutz, une formule de collectivisation intégrale a été testée en zone Office du Niger, dans le village collectif de Lago-Tominian, créé pour l'occasion (zone de Macina, casier de Kokry). Des jeunes travailleurs originaires de la région de San, supposés « volontaires » ont été recrutés. Dans la rizière de Tominian envahie par les adventices, mal planée, d'abord abandonnée par les colons bambaras, puis par les colons mossis, les jeunes travailleurs devaient produire du coton et du riz en équipes. Chaque équipe étant surveillée par un chef de section. Tout était collectif, des champs (coton, riz, jardin) au cadre de vie. Les tâches de la vie quotidienne étaient également régies par les règles de la collectivisation (tâches féminines comme le bois de chauffe, la préparation des repas...). La plupart des jeunes travailleurs s'enfuirent après la première saison de culture et le projet fut enterré quelques mois plus tard. *« Ceux qui sont restés expliquent que leurs frères sont partis parce qu'ils ne comprenaient pas comment nous pouvions prévoir et la récolte à venir et le gain que chacun pouvait escompter »* (Office du Niger, 1961).

En parallèle à ces essais de collectivisation, le gouvernement de Modibo Keita souhaitait développer l'agriculture industrielle. En 1962, le Mali demanda son soutien à la République Populaire de Chine pour l'installation d'une usine sucrière à Dougabougou.

La première raffinerie de sucre, d'une capacité de 4000 tonnes, a été mise en service en 1967. Des travailleurs salariés y cultivaient la canne à sucre, et des employés saisonniers étaient recrutés pour la récolte. Le travail pénible de la coupe de la canne à sucre décourageait les jeunes travailleurs saisonniers. Néanmoins, pour la première fois, l'Office du Niger connut une réussite (Bonneval et al, 2002). La production de sucre augmenta rapidement et plus de 5000 personnes s'établirent dans la région, cette fois-ci sans contraintes, puisque les conditions d'accueil et d'emploi étaient attractives. Mais l'exploitation du sucre restait bien la seule réussite. Les rizières d'Etat avaient « creusé » le déficit de plus de 70 millions de FCFA entre 1963 et 1965 (Schreyger, 1984). L'Etat renonça. Les champs collectifs étaient également un échec. Les recettes étaient « détournées » par les colons qui avaient conservé une logique de production individuelle.

Devant les échecs de ces premières expériences, en 1966, l'Office du Niger va tenter de réorganiser les champs collectifs¹⁹. Le gouvernement justifiait les difficultés rencontrées par l'existence d'une forte différenciation sociale et par la présence de « faux colons » qui ne travaillaient pas sur les champs collectifs et donnaient ainsi le mauvais exemple. Les agents de l'Office s'efforçaient de convaincre les colons restant des avantages de la grande production par rapport à l'exploitation individuelle en proposant un meilleur intéressement des travailleurs aux fruits de l'exploitation : « *Comment convaincre le paysan des avantages de la grande production en commun, quand, en récompense de son travail fourni, il ne reçoit tout au plus que louanges et félicitations* » (Cisse, 1981). Les promoteurs de la production socialiste vont alors proposer de nouvelles règles d'exploitation :

1. 40% des bénéfices devaient être versés aux travailleurs,
2. Des brigades de travail, composées de 10 travailleurs hommes pour le riz, et de 15 travailleurs hommes pour le coton devaient surveiller les colons. Le nombre réduit de travailleurs affectés aux les champs collectifs devait ainsi permettre, pour un village, de disposer d'un certain nombre de colons pour les champs cultivés individuellement,
3. Le développement de l'intensification pour garantir l'augmentation de la production. L'ON prévoyait d'utiliser des moyens de productions « plus perfectionnés, une technologie et des méthodes agro-techniques d'un niveau plus élevé » pour produire autant, voire plus, par unité de surface malgré la diminution du nombre de travailleur.

La réforme voulait assurer la pérennité du mouvement collectif : « *A la longue, lorsque les champs collectifs prendront plus d'ampleur au détriment des champs individuels, la principale source de revenus du colon sera alors le domaine collectif. L'attribution des journées-travail sera alors effectuée selon les principes qui ont fait leurs preuves dans tous les pays socialistes.* »

Sur la majorité des champs collectifs réorganisés, les colons ne montrèrent pas plus d'entrain qu'auparavant. Le renversement du gouvernement de Modibo Keita par un coup d'Etat interviendra avant que les résultats de cette réforme ne soient réellement observables. En 1968, la suppression des champs collectifs fit partie des mesures édictées par les nouveaux dirigeants militaires pour faire disparaître « les séquelles » du régime socialiste.

L'échec de la période de collectivisation à l'Office du Niger est bien analysé par JM Kohler (1974). Pour lui, le postulat de la continuité entre ce qu'on a appelé le « socialisme africain traditionnel » et le « socialisme scientifique » est faux. L'auteur démontre à travers l'analyse des évolutions de la société Mossi que « *les vertus communautaires ont tendance à disparaître lorsque la nécessité individuelle devient matériellement possible sans risque majeur pour l'existence de la société [...] le recours à des formes anciennes de coopération, qui avaient résulté de nécessités maintenant dépassées, ne permet pas de résoudre convenablement les problèmes posés dans une situation caractérisée par des nécessités et des possibilités nouvelles* ».

¹⁹ Bagayoko ingénieur agro économiste note 1966 sur les brigades de travail

A l'Office du Niger, la technologie était relativement développée et le niveau de l'autosubsistance était largement dépassé quand le gouvernement a voulu collectiviser l'agriculture en déclarant vouloir mobiliser des réflexes communautaires traditionnels. De nombreux colons avaient réussi à s'enrichir et à améliorer leur condition sociale dans le cadre semi-libéral de l'Office. Ils n'étaient pas prêts à abandonner ces avantages pour des idéaux nationalistes et socialistes abstraits. Quant aux « mauvais colons » privés de leurs terres et installés de force dans les exploitations collectives, ils n'étaient pas enclins à faire vivre les idées de ce socialisme qui les avait privés de leurs terres. L'opposition des colons constitua le plus important obstacle à la politique de collectivisation.

Kohler parle également d'un échec des méthodes (la collectivisation était mise en œuvre par des moyens bureaucratiques et contraignants) et d'un échec technique (notamment le lancement de programmes de culture de riz et de coton sur des terres mal drainées et mal planées). Pour les défenseurs de cette période socialiste, c'est l'administration coloniale qui était coupable. « *Nous avons à déplorer un acte de sabotage délibéré des colonialistes qui avaient créé parmi les colons l'illusion que les terres mises à leur disposition deviendraient un jour leur propriété personnelle* ». C'est pourquoi une grande déception s'emparait de certains colons quand la nationalisation de l'Office est venue « *mettre un frein à ces propos démagogiques des tenants de l'ancien régime* » (Office du Niger, 1966). La question foncière était donc perçue comme un élément clé de l'échec politique.

3 1970-1990 : du périmètre des militaires à celui des bailleurs de fonds

Le général Moussa Traoré, nouveau chef de l'Etat affirma, dans la continuité de ses prédécesseurs, que le développement agricole du pays passait par la zone Office du Niger. La moitié du budget agricole de l'Etat était alloué à l'Office du Niger. En 1971, un nouveau statut juridique définit l'Office du Niger comme une entreprise à caractère agro-industriel et commercial, dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière (Journal Officiel de la République du Mali, 13 sept 1971). Le nouveau statut juridique confirma les objectifs attribués à l'Office du Niger depuis la période coloniale. L'Office du Niger devait être « la » zone de production rizicole du pays, capable de répondre aux besoins des populations rurales et urbaines. L'objectif était d'augmenter le nombre d'hectares irrigables, d'optimiser les infrastructures hydro agricoles existantes et de développer les cultures industrielles pour augmenter la production. Entre 1967 et 1974, la production de riz augmenta effectivement de 50%. L'Office du Niger, seule zone du Sahel capable d'augmenter sa production agricole durant les grandes sécheresses, était alors considérée comme « le grenier à riz du Mali », notamment pour la population urbaine. En 1978, les objectifs de production du plan quinquennal étaient dépassés et 101 000 t de riz furent produites. Ce chiffre record avait été atteint grâce à l'exploitation de 10 000 ha supplémentaires, à l'emploi accru d'engrais, à l'amélioration de l'équipement et de l'appui technique et à l'augmentation du prix du riz. Le nombre des colons avait également fortement augmenté, suite aux grandes sécheresses du Sahel : les volontaires pour l'exploitation des terres irriguées de la zone ON affluaient, ce qui constituait un changement notable. Mais, en 1979, les dettes de l'organisme étatique acheteur

du riz de l'Office et la stagnation des prix du riz rendirent la situation économique très difficile.

La réussite n'avait été que conjoncturelle (Schreyger, 1984). Le manque d'entretien des infrastructures et les difficultés d'approvisionnement en intrants ont entraîné une chute des rendements. Les relations entre l'Office et les colons, toujours soumis à la police économique, s'étaient dégradées. Certains secteurs, comme celui de Kokry-Kolongo, dans la zone de Macina, étaient désertés. Ces problèmes poussaient certains colons à quitter leur exploitation. La solution intermédiaire était l'exode des jeunes qui allaient chercher ailleurs l'argent pour nourrir la famille. Certains jeunes se séparaient de leur chef d'exploitation et cherchaient à s'installer sur de nouvelles terres en zone Office du Niger. Le décret du 21 mai 1973, portant réorganisation de la gérance des terres irriguées de la zone Office du Niger, tentait de régler le problème de la qualité des sols. Dans le cas où l'exploitant estimait que ses sols étaient de mauvaise qualité, il pouvait demander une aide technique ou se voir attribuer un autre lot. Mais l'aide technique était peu efficace : *« Les instructeurs faisaient face à des lots dégradés, appauvris, mais devaient continuer à instaurer l'ordre de la production chez les colons »* (Office du Niger, 1974). L'attribution de nouveaux lots était très difficile : certains colons refusaient d'être déplacés, pensant que les terres qui leur seraient attribuées seraient de moins bonne qualité; le nombre de bons lots disponibles était très faible. La question de la disponibilité foncière, notamment de lots de qualité, devenait une préoccupation majeure des colons déjà installés ou de ceux qui souhaitaient « entrer en colonisation ». Face à cette contrainte, de nombreux colons se tournèrent vers des terres sèches pour assurer leur production vivrière. D'autres développèrent des réseaux d'irrigation illicites, branchés sur les infrastructures existantes, pour irriguer des terres qu'ils aménageaient en dehors des casiers de l'ON. Ces champs, dits « hors-casiers », donnèrent aux colons une plus grande liberté. Non soumis à l'Office, les colons y géraient plus librement leur production et leur commercialisation. Ces champs illicites, pour lesquels la majorité des colons ne payaient aucune redevance, se multiplièrent pour répondre à la demande croissante en terre. De nombreux colons se tournèrent aussi vers les cultures maraîchères, non soumises au contrôle de la police économique comme le riz, pour les vendre sur le marché local.

Malgré ces ajustements, à la fin des années 1970, l'Office du Niger était en crise : chute des rendements, dégradation des périmètres, population agricole en diminution sur les casiers aménagés, problèmes institutionnels... Face aux difficultés croissantes pour l'Etat à répondre aux besoins alimentaires nationaux à partir des productions de l'Office du Niger et aux importantes difficultés économiques, le gouvernement malien a appelé la Banque Mondiale pour une première table ronde en 1978. Malgré l'intérêt de nombreux partenaires du Mali pour cette zone agricole productrice, aucun consensus ne fut trouvé pour des actions immédiates, du fait d'exigences macro-économiques des bailleurs. La coopération néerlandaise proposa néanmoins un projet d'intensification rizicole.

A partir de 1980, la transition libérale s'amorça. Le pays était endetté, les bailleurs de fonds, qui poussaient à l'ajustement structurel, refusèrent d'accorder de nouveaux crédits sans réformes économiques. Les fonctionnaires ne touchant plus leurs salaires firent pression sur

l'Etat. Dans ses négociations avec les bailleurs de fonds, l'Etat s'est vu contraint de libéraliser le marché des céréales. Des mesures spécifiques furent prises pour redresser la situation économique et agricole de l'Office du Niger.

Lors de la deuxième table ronde des bailleurs de fonds en 1982, la Banque Mondiale proposa un programme de réhabilitation basé sur la restauration des aménagements, leur modernisation et leur extension. Un vaste programme de réhabilitation des rizières fut lancé en vue de réinstaller les colons qui avaient abandonné leurs lots. La coopération internationale investissait largement l'ON. A partir de 1985, les coopérations néerlandaises et françaises portaient deux grands projets (Arpon et Retail) pour appuyer les riziculteurs paysans. Pour les Néerlandais, la réhabilitation des réseaux a été effectuée de façon peu coûteuse, selon une approche participative impliquant les paysans en vue d'une intensification progressive. Avec la coopération française, un réaménagement clé en main, plus onéreux, était effectué, en vue d'une intensification rizicole forte et immédiate. Dans les deux projets, les paysans étaient formés à de nouvelles techniques agronomiques d'intensification, visant à assurer le développement et l'indépendance des exploitations agricoles familiales. Ce choix de l'agriculture familiale fut fortement orienté par les bailleurs de fonds, détenteurs des capitaux nécessaires pour réaménager le périmètre. La dévaluation du FCFA, en 1994, assit la compétitivité du riz malien. Les rendements rizicoles furent multipliés par 5 entre 1981 et 2008. Cette augmentation des rendements rizicoles paysans consacrait le succès de ces réhabilitations (Sourisseau, 2000 ; Bonneval et al, 2002). Devenue largement indépendantes de l'ON (et pouvant en particulier commercialiser directement leur production sans passer par les rizeries de l'ON), les exploitations agricoles familiales redevenaient le pilier du développement de l'ON.

Même si l'Office restait un partenaire privilégié, en particulier pour la gestion des grands réseaux, les projets de développement étaient clairement orientés par les bailleurs de fonds, et dirigés vers les agriculteurs.

4 1990 : Le temps de la restructuration ou la fin de l'Office du Niger tout puissant

Malgré l'Indépendance, l'Office du Niger, hérité de la période coloniale, a entretenu pendant plus de deux décennies une relation dirigiste avec ses paysans. Il contrôlait l'ensemble des étapes de la filière, depuis l'approvisionnement eau et en intrants jusqu'à la commercialisation et la transformation dans ses rizeries industrielles. Jusqu'au milieu des années 1980, l'Office du Niger a eu des prérogatives importantes et a souvent été qualifié « d'Etat dans l'Etat » (Jamin et Doucet, 1994 ; Tall, 2002). Ce pouvoir quasi illimité de l'Office du Niger a aussi été considéré comme une des causes principales de l'échec de son développement.

Suite aux réhabilitations des périmètres existants par les différents bailleurs de fonds, un changement majeur va avoir lieu. A partir de 1990 est mise en œuvre par l'Etat, sous la pression des bailleurs de fonds qui ne voulaient pas financer une institution aussi lourde, la

restructuration de l'institution Office du Niger. Outre l'aspect financier, cela était vu par la communauté internationale comme un moyen de rompre avec un dirigisme et un centralisme passés de mode.

Mais il faudra attendre 1993 pour obtenir une restructuration complète de l'Office du Niger. L'Office du Niger, devenu EPIC, établissement public à caractère industriel et commercial, a vu ses activités recentrées sur la gestion de l'eau et des terres, et le conseil rural ; les activités d'approvisionnement en intrants, de transformation et de commercialisation ont été laissées à l'initiative des acteurs privés, voire des producteurs. Le désengagement de l'Office des activités industrielles et commerciales s'est traduit par la privatisation des unités rentables et la liquidation des autres. Certains sites, historiquement liés à l'Office du Niger, furent transférés à l'Etat pour cause d'utilité publique.

Un contrat plan État - Office du Niger - Exploitants agricoles permit de définir les rôles respectifs des différents partenaires et constitua un cadre de discussion et de négociation. Les bailleurs insistèrent sur la nécessité d'impliquer les paysans dans la gestion de l'espace irrigué, via des organismes paritaires, dans la maintenance du réseau hydraulique et dans la gestion du foncier. Maintenir et renforcer les progrès liés aux projets de réaménagement requièrent de corriger les dysfonctionnements apparus dans l'application des réformes de 1996, notamment sur la gestion des fonds de redevances et les dispositions concernant la sécurité foncière

Suite à la restructuration de l'institution, les missions de l'Office du Niger ont été redéfinies et précisées par la loi 94 004 / AN-RM du 09 mars 1994. L'Office a pour mission de gérer l'eau et la maintenance des aménagements. Les autres fonctions, comme l'aménagement de terres et le crédit, étaient privatisées. L'Office assurait tout de même la maîtrise d'ouvrage déléguée pour les études et le contrôle des travaux sur les infrastructures. L'Office assurait aussi la gérance des terres, le conseil rural et l'assistance aux exploitations. La mission de gérance des terres comprenait leur aménagement et leur allocation aux exploitants.

Le nouveau rôle de l'Office du Niger s'accompagna d'une modification des relations avec les autres antennes de l'Etat sur le territoire, dans un contexte de décentralisation des pouvoirs publics. L'idée de la décentralisation, instaurée dans les textes en 1992, a été rediscutée suite à la révision des missions de l'Office. L'Office du Niger, ancienne institution forte, de pouvoir, avec de nombreux agents, devait maintenant collaborer avec les communes rurales de son territoire, notamment en ayant la possibilité de leur confier une partie de la gestion des terres.

La modification la plus forte fut l'évolution aux rapports entre l'Office du Niger et les organisations paysannes. Des comités paritaires de gestion ont été instaurés, pour la gestion des terres et pour l'entretien du réseau hydraulique. Des délégués paysans pouvaient également participer aux principaux organes de gestion et de contrôle de l'Office.

Plusieurs mécanismes institutionnels ont été mis en place pour optimiser la gestion des terres irriguées. L'Office est structuré en : une Direction générale, une Direction de l'Aménagement

et du Développement Rural, une Direction Administrative et Financière et enfin, un Audit Interne. L'Office du Niger est divisé en six zones de production jouissant d'une autonomie de gestion et chargées de la mise en œuvre des activités ayant fait l'objet de plans et programmes approuvés par le Conseil d'administration (figure 5).

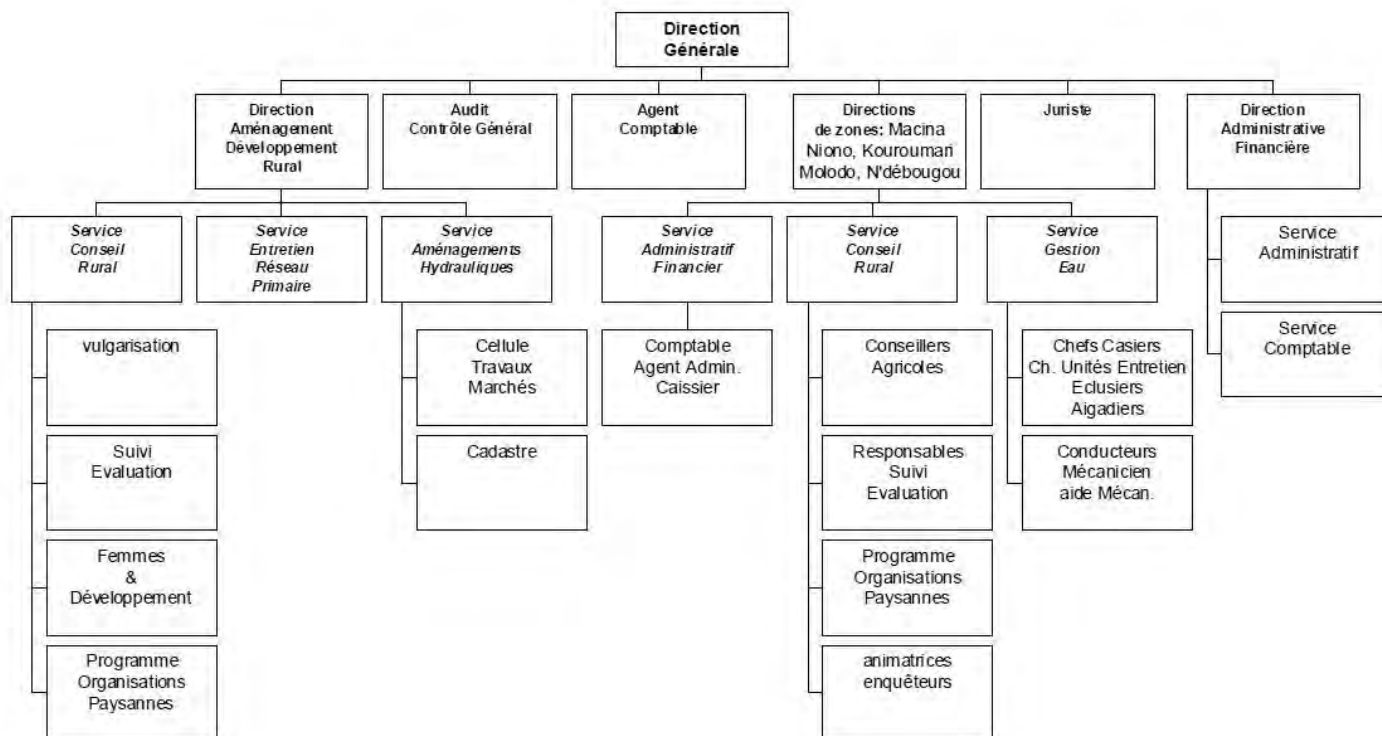


Figure 5: Organigramme de l'Office du Niger après la restructuration de 1994 (source, Office du Niger, ARPON 1997)

L'une des nouveautés majeures du décret de gérance a donc été l'instauration des comités paritaires pour coordonner la gestion des terres et de l'eau avec les acteurs les plus concernés : les producteurs. Imposé par les bailleurs, et notamment, l'Agence Française de Développement, les comités paritaires de gestion ont été mis en place pour pallier la toute-puissance des pouvoirs publics, celle de l'Office du Niger. L'article 62 du décret 96-188 institue trois types de comités paritaires : un comité paritaire de gestion des terres (CPGT), un comité paritaire de gestion des fonds d'entretien du réseau hydraulique secondaire (CPGFE) au niveau de chacune des 6 zones de l'ON et un comité paritaire de gestion des fonds d'entretien du réseau hydraulique tertiaire (CPE) au niveau de chaque partiteur. Conformément à l'article 65 du décret, les deux premiers sont composés à égalité de membres élus par les exploitants et de membres désignés par la direction de l'ON. Quant au comité paritaire de partiteur, il est composé du chef de casier (ON), d'un aigadier (ON) et des chefs d'arroseurs dépendants du partiteur.

Le Comité paritaire de gestion des terres est chargé, au niveau de chaque zone, de quatre missions :

- la réception et l'examen des dossiers de demandes d'attribution ou de réallocation de terres de culture ou d'habitation ;

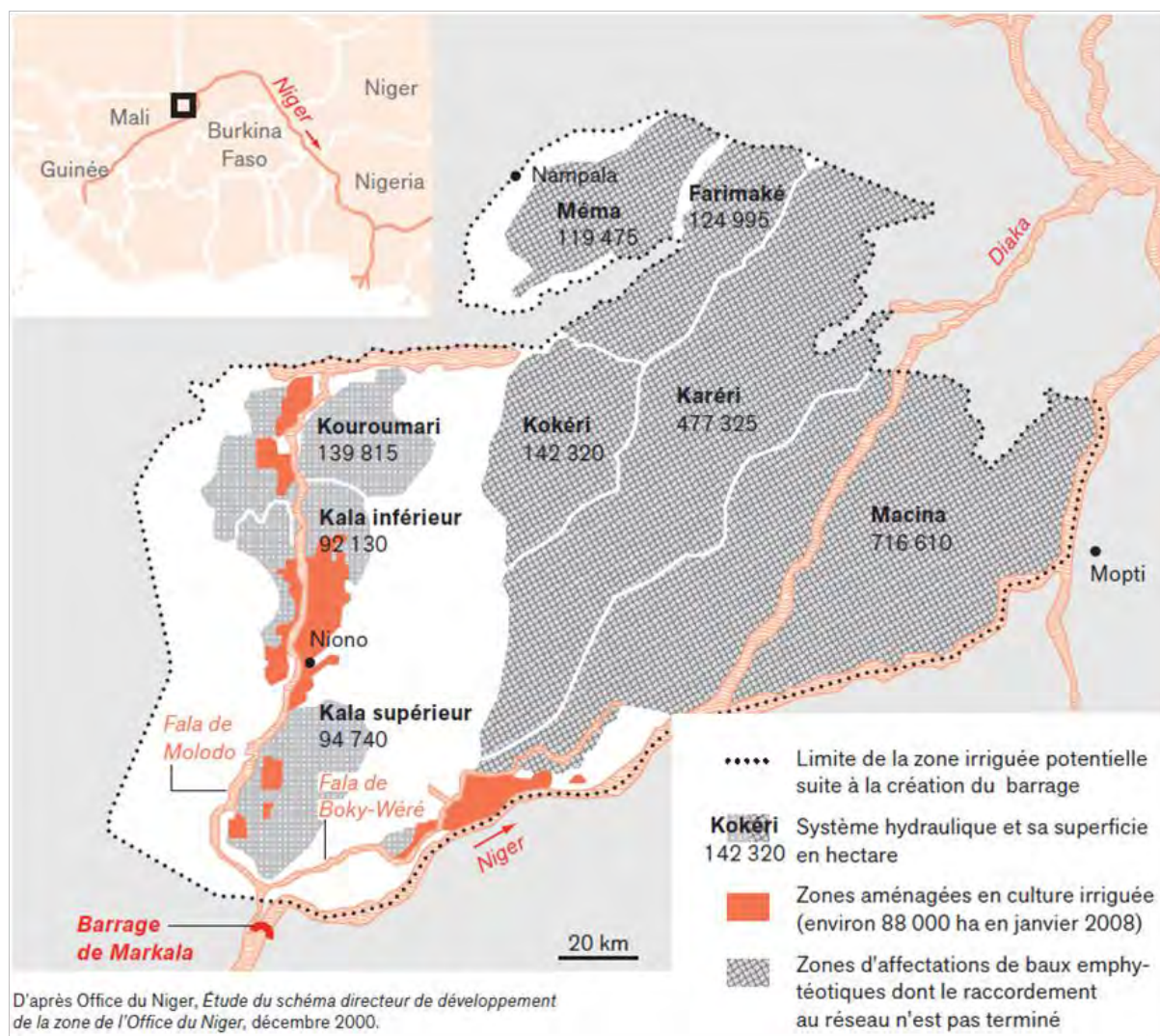
- l'examen des propositions d'éviction des exploitants défaillants émanant des structures techniques compétentes ;
- la réception des réclamations des exploitants relatives aux prestations de services de l'ON et des ampliations des mises en demeure de l'ON contre des exploitants ;
- la médiation entre les exploitants pour la résolution de différends éventuels.

Le Comité paritaire de gestion des terres n'a cependant qu'un pouvoir de proposition, le pouvoir de décision appartenant toujours au PDG de l'ON. Toutefois, conformément à l'article 7 du Cahier de charge, il a une compétence décisionnelle pour les questions relatives, d'une part à de nouvelles installations (en colonisation, à l'exception des baux) et à la radiation des exploitants décédés, d'autre part, à la séparation d'exploitations ayant appartenu à une même famille et au réajustement de surface qui s'en suit.

Le comité paritaire de gestion des fonds d'entretien du réseau hydraulique secondaire (CPGFE) et le comité paritaire de partiteur sont chargés de questions plus techniques, liées à la surveillance du réseau hydraulique et à son bon fonctionnement. Cependant l'échelle d'action du comité paritaire du partiteur lui confie une mission foncière très importante, celle d'établir les propositions d'éviction (essentiellement pour non-paiement des redevances hydrauliques) à soumettre au comité paritaire de gestion des terres. Cette mission reste finalement exclusivement réservée aux agents de l'Office du Niger. L'organisation, les modalités de fonctionnement des comités paritaires et les règles régissant l'élection des représentants des exploitants sont fixées par le Cahier de charge. Chaque zone est représentée aux réunions de l'Office par des délégués généraux. Il s'agit là d'autant d'éléments censés permettre une meilleure gouvernance de la gestion des terres et de l'eau.

De nombreux auteurs soulignent le succès des années 1990 (Slob, 2002): réussite des aménagements, extension des zones aménagées, augmentation des rendements, amélioration du niveau de vie des paysans, émergence d'organisations de producteurs, privatisation des services, nouvelle définition des rôles de l'Office. Chaque bailleur tient, légitimement, à mettre en avant sa contribution à ce succès (Slob, 2002). Le rôle des bailleurs était lié à leur pouvoir financement, étaient bien sur très importants, mais non déterminants. Le rôle déterminant des bailleurs était lié aux changements institutionnels. Les décisions prises, notamment par rapport aux réformes institutionnelles semblent avoir été les facteurs déterminants de ce développement.

En 2000, la zone Office du Niger s'étend sur 8 systèmes hydrauliques. La zone d'étend sur 2 millions d'hectares, et les objectifs d'aménagement sont toujours liés au rêve de l'ingénieur Emile Bélimé : un million d'hectare irrigué (carte 3).



Carte 3: Etendue de la zone Office du Niger.

Deux débats émergent de l'histoire, celui de la place des paysans dans le modèle de développement, et, lié au premier, celui de la gestion du foncier.

A l'époque de la colonisation, Emile Bélimé souhaitait répondre aux objectifs ambitieux de l'Empire français, avec un projet pharaonique. Mais très vite, des hésitations s'installent, notamment autour du modèle de mise en valeur par les paysans et des modalités selon laquelle la terre leur sera attribuée. La question du colonat, du statut des colons et du statut des terres qu'ils exploitent, restera une question brûlante, avec des promesses non tenues, et finalement l'échec de Bélimé et de son modèle de petits paysans « à la française ». Après l'Indépendance, la collectivisation sera également marquée par un échec. Seule la force contraindra les colons à adhérer au système. Cette période marque une rupture importante avec les doctrines de l'époque coloniale basées sur l'agriculture familiale. Après le changement de régime politique, puis la libéralisation progressive de l'économie, les bailleurs de fonds vont soutenir un retour à l'agriculture familiale, allant jusqu'à la restructuration de l'Office du Niger pour alléger le système institutionnel et donner plus de poids aux usagers. L'agriculture familiale est mise en avant, le rôle de l'Etat est réduit et une place commence à être donnée aux entreprises.

A travers l'histoire, la question foncière a émergé, sous différents aspects, comme une raison de l'échec des politiques de développement et même comme une limite au développement de l'Office du Niger, en particulier parce que l'absence d'appropriation par les usagers ne permet pas la pérennisation de l'entretien des aménagements. La sécurisation de l'espace foncier, sa disponibilité, sa gestion, le problème foncier ressortent comme des éléments centraux de l'histoire de l'Office du Niger. Nous allons donc présenter l'évolution de la gestion foncière en zone Office du Niger, et de la place des agriculteurs dans cette gestion. Nous allons donc nous intéresser aux différents agriculteurs : les colons, les paysans non-colons, les autres producteurs, et étudier comment ces acteurs ont appliqué, subi, adapté, contourné, la législation en place.

Chapitre 2 : Evolution historique de la gestion foncière à l'Office du Niger : entre droit et pratique, la naissance des arrangements fonciers paysans

Nous entendons par « gestion foncière » les modalités légales et pratiques qui déterminent la répartition des pouvoirs des différents intervenants sur les ressources en terre, mais également en eau, dans le cadre de la zone Office du Niger.

1 Du Chef des terres coutumier à l'Etat, propriétaire de l'eldorado irrigable : le développement d'un Etat tout puissant

1.1 L'évolution de la législation foncière durant la période coloniale, un outil pour affirmer la toute puissante publique sur un espace particulier, l'Office du Niger

Les régimes fonciers traditionnels, qui font de la terre la « ressource mère », sont sous la responsabilité des chefs de terre, descendants des lignages fondateurs, et responsables de la gestion de l'ensemble des ressources. Les *dugu kolo tigi* pour les Malinkés et les Bambara, les *kulufolos* pour les Miniankas et les Sénoufos, et les *tengsoba* chez les Mossis étaient chargés de veiller au respect des interdits et d'attribuer des terres aux étrangers souhaitant s'installer (Meillassoux, 1963). La non-aliénation de la terre par les étrangers était la règle dominante.

Le chef de terre, en tant que « premier arrivé », était à la tête d'une vaste portion de territoire constituée des terres les plus productives sur lesquelles il exerçait un droit de possession individuel relativement stable (droit de hache). Ceux qui arrivaient ensuite recevaient une terre d'une superficie et d'une qualité moindre avec un droit d'usage à long terme. Les derniers arrivés, les « étrangers », empruntaient une parcelle au chef, sans pouvoir y exercer un droit à long terme (Deybe et al, 1993 ; Gallais 1984). Assimilable à une pyramide de droits, le système dépendait de la reconnaissance et du respect de règles non écrites (Stamm, 1998). Cette reconnaissance et ce respect impliquaient une définition claire des positions de chacun des acteurs et leur acceptation par tous.

Ce système de gestion traditionnelle du foncier était en vigueur au sein de la zone Office du Niger à l'arrivée de la colonisation française. Le foncier ne posait pas problème. La densité de population dans la zone du delta mort nigérien était faible (quelques villages Bambara, Soninké et Peulh) et les terres disponibles faisaient de la faible pluviométrie et de l'absence de crue/décrue dans les bras morts du fleuve. Les terres disponibles permettaient donc de répondre à la demande de chacun. Quelques villages hérités de l'empire du Ghana avaient été installés dans la zone, au début des années 30 ; quelques villages Bambara pratiquaient des cultures pluviales. Compte tenu du faible taux de peuplement et d'exploitation des terres, décrites comme étant le plus fabuleux potentiel agricole du Soudan français, l'Office du Niger

a acquis, de fait, pour les zones irriguées, un droit de propriété lié au défrichement des terres, assimilable au droit de hache traditionnel.

Le système de gestion traditionnel a perduré dans de nombreux territoires ouest africains. Mais la zone Office du Niger est, depuis l'époque coloniale, une zone particulière, une entité à part, notamment en terme législatif. Le décret du 26 Juillet 1932, portant réorganisation de la propriété foncière en Afrique Occidentale française, mit officiellement fin au système de gestion traditionnel de la terre, que ce soit pour les populations présentes ou celles qui seraient installées par la suite.

L'Office du Niger fut constitué en établissement public appartenant à l'Etat français, par le décret du 5 janvier 1932 portant création de l'Office du Niger doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, confié à M. Bélimé, Directeur général jusqu'en 1942. L'histoire de l'immatriculation foncière en zone Office du Niger démarra avec la promulgation du décret du 26 Juillet 1932 entraînant l'immatriculation des terres au nom de l'administration coloniale. Elle prit une dimension particulière lors de la promulgation, le 15 novembre 1935, d'un décret du gouverneur général de l'AOF. Celui-ci incorporait les terres de la zone Office du Niger au domaine privé de l'Etat et sortait ainsi la zone Office du Niger des cadres fonciers légaux applicable à l'ensemble du territoire (Bordage, 1991). Les terres de la zone ON, considérées comme ne faisant l'objet d'aucune occupation ni usage permanent (ce qui n'était pas tout à fait exact), sans propriétaire inscrit au livre foncier, étaient considérées comme *vacantes et sans maîtres* et devenaient propriété de l'Etat français.

L'Etat français s'arrogeait donc les pleins pouvoirs fonciers et les confiait à son bras armé, l'Office du Niger. Les repères de la gestion traditionnelle du foncier étaient volontairement ignorés. Les chefs de terre traditionnels n'étaient officiellement plus reconnus dans la zone. Le maître des terres était l'Etat, et son représentant, l'entreprise d'Etat, l'Office du Niger. Ce dernier devait assurer une gestion centralisée des terres du périmètre aménagé et aménageable. C'est une forte spécificité dans toute l'AOF.

F. Fournier, adjoint du commandant de cercle expliqua, en 1942, dans sa « note sur les aspects politiques liés aux problèmes des chefferies au Soudan pré-sahélien » son point de vue sur le rôle des chefferies traditionnelles. « *Pour diminuer les charges administratives de l'Office du Niger, les chefs indigènes seront maintenus, non pas dans un système de féodalité indigène, mais dans un système de féodalité coloniale remplaçant un système de féodalité de naissance. Les chefs devront être des transmetteurs d'ordres et des agents de renseignements soumis à l'autorité française* ». Les chefs n'avaient donc plus qu'un pouvoir très limité, soumis à l'autorité et aux règles coloniales²⁰.

L'institution traditionnelle n'était donc reconnue que d'un point de vue politique, les chefs traditionnels servant de relais politique à l'administration coloniale. Ceci évitait tout conflit avec l'administration, et au sein des villages. C'est pour cela que l'administration de l'Office

²⁰ Cette reconnaissance était la même partout en AOF, mais l'enjeu des terres aménagées, propriété de l'Etat, mettait particulièrement les chefs dans un rôle de « *transmetteurs d'ordres et d'agent de renseignement soumis à l'autorité française* »

du Niger a pris soin de créer des villages « éthiquement pur », soumis à l'autorité d'un chef relais. Par contre, les règles de cette institution traditionnelle liées à la gestion des terres n'avaient aucune reconnaissance. Les chefs de villages étaient des relais de l'administration, sans pouvoir foncier, et les chefs de terres, n'étaient pas reconnus.

Le décret de l'Office du Niger fut révisé en 1935, puis en 1937. La convention de gérance de 1937 réglait les conditions d'occupation et d'exploitation des terres irriguées pour les chefs de familles installés sur les terres appartenant à l'Etat : à son arrivée, le colon recevait la concession de ses lots à titre provisoire. La convention prévoyait l'immatriculation des terres au nom de l'Etat. L'Office n'en assurerait la gérance qu'en attendant leur remise à leurs destinataires finaux, les colons (Bordage, 1991). L'article 16 de l'arrêté de 1937 précisait qu'après avoir occupé pendant 10 ans de façon ininterrompue le terrain concédé à titre provisoire, et satisfait aux charges et obligations vis-à-vis de l'Office du Niger, le colon obtiendrait un « permis d'occupation » si le directeur général le jugeait être « *un digne habitant* » de l'Office du Niger. Dans la pratique aucun permis d'occuper ne fut délivré au titre de cet arrêté.

En 1948, un nouveau décret fut promulgué. Il ne portait que sur l'organisation de l'institution. Les règles foncières, d'installation, d'occupation et d'exploitation instaurées à travers le décret de 1932 restaient en vigueur.

En 1953, les 100 000 ha de terres à aménager à court terme (sur les deux millions d'hectares de la zone d'intervention de l'Office du Niger) furent effectivement immatriculés au cadastre au nom de l'Etat français. Cette immatriculation constituait un moyen pour l'Etat français d'asseoir son pouvoir foncier sur les terres aménagées. L'Office du Niger présentait un intérêt stratégique pour l'Empire colonial français, qui possédait ainsi un territoire irrigable pouvait se rapprocher de la Gezira des Britanniques. L'immatriculation au nom de l'Etat mettait un terme au débat sur la sécurisation des agriculteurs et mettait à l'écart de la gestion du foncier les associations indigènes qui auraient dû jouer un rôle important dans l'attribution des parcelles aménagées. L'Etat, à travers l'Office du Niger, pouvait donc régner en maître absolu sur son domaine privé.

En 1955, un nouvel arrêté révisait le décret de gérance de 1932, mais ne sera jamais publié au Journal officiel. Son Article 8 précisait que les exploitants ayant cultivé sans interruption pendant 10 ans leurs lots agricoles et satisfait à leurs charges et obligations, pouvaient recevoir un *titre d'occupation permanente* délivré par le Gouverneur du Soudan Français. Ce titre restait incessible et inaliénable. Il n'était transmissible qu'à un héritier qui avait participé à l'exploitation du fonds. L'obtention de ce titre ne dispensait pas du paiement de la redevance eau. Le cahier des charges précisait que seul le chef de famille, preneur du lot de 4 ha, était reconnu par l'Office du Niger. En 1955, les colons ne disposaient toujours d'aucune liberté dans leurs choix culturels : ils étaient obligés de respecter les spéculations et les assolements imposés par l'Office du Niger. Les dotations matérielles qui leur étaient faites par l'Office du Niger (cheptel, case d'habitation, bloc de terre) restaient la propriété de l'Office

du Niger même si elles étaient mises à la disposition des colons pour qu'ils les utilisent et les valorisent.

La convention de gérance de 1956 précisait que les terres qui bordaient celles aménagées et qui, irrigables ou non, ne convenaient pas à l'exploitation en colonat en raison de défauts inhérents à leur situation hydrologique, agrologique ou pédologique... passeraient sous les régimes des contrats spéciaux. Les contrats spéciaux ont été exceptionnels et rares. Les terres en question ont été le plus souvent concédées aux familles pour leurs cultures hors casiers et ont ainsi pu constituer des sources de récoltes non taxées, appréciées par les agriculteurs. Elles octroyaient à leurs bénéficiaires plus de liberté, vis-à-vis de l'Office du Niger.

Le 02 octobre 1958 est publié au Journal officiel un arrêté, modifiant celui du 31 décembre 1955, réglementant l'attribution et l'exploitation des terres aménagées par l'Office du Niger. Le titre premier confirme la toute-puissance foncière de l'Etat : *« les terres de la vallée du Niger situées sur le territoire du Soudan, aménagées ou qui seront aménagées par l'Office du Niger, sont immatriculées au nom de l'Etat français »*. La mise en valeur et la gestion de ces terres, l'entretien des aménagements y afférents sont confiés (pour le compte de l'Etat) à l'Office du Niger. Mais dans l'article 4, la notion de droit coutumier apparaît pour la première fois. Il s'inspirait du décret 55-50 de mai 1955, portant réorganisation foncière en Afrique Occidentale Française et en Afrique Equatoriale Française, qui avait confirmé solennellement l'existence des droits fonciers coutumiers. Ces droits, comme le droit de propriété, pouvaient être librement exercés dans les seules limites de la loi et des règlements de l'utilité publique. La zone Office du Niger, d'utilité publique, étant bien évidemment singulière, le titre II de l'arrêté précisait les conditions d'installation dans la zone Office du Niger, dont les terres étaient toujours considérées comme *vacantes et sans maîtres* et donc reconnues comme étant la propriété de l'Etat français. La seule concession, faite aux titulaires des droits et aux candidats appartenant aux familles déjà établies dans ces conditions, était d'offrir aux détenteurs de droits coutumiers un accès privilégié aux terres aménagées, une priorité d'installation sur les terres nouvellement aménagées et réservées au paysannat.

Les articles 7 et 9 précisaient les conditions d'installation des colons et les possibilités d'évolution: *« les agriculteurs installés dans les périmètres dévolus au paysannat, effectuent en qualité d'exploitants, une période probatoire de dix années consécutives d'exploitation. Durant cette période, ils sont liés par un contrat d'exploitation, d'un modèle préalablement approuvé par le chef du territoire du Soudan renouvelable tacitement chaque année le 31 mars. [...] les exploitants ayant cultivé sans interruption pendant 10 ans leurs lots agricoles et satisfait aux charges et obligations de l'Office du Niger sont agréés comme colons et reçoivent un titre d'occupation permanente délivré par le chef du territoire du Soudan. Ce titre leur confère la jouissance de leurs habitations et dépendances et la perception des fruits de leur exploitation. Le titre, incessible et inaliénable, n'est transmissible de pleins droits qu'à un héritier du colon ayant vécu habituellement avec lui et participé à l'exploitation du fonds »*. En janvier 1958, 557 titres d'occupation permanente étaient délivrés au titre de cet

arrêté. Ceci représentait environ 15% du total des exploitations. Les permis furent octroyés aux exploitants après une longue période de pressions politiques sur le gouvernement de l'époque. Un des colons avait même entamé un procès pour obtenir son permis, et suite à cette procédure, de nombreux colons espéraient pouvoir bénéficier d'un statut moins précaire. L'arrêté de 1958 précise bien qu'il s'agit d'un titre transmissible, donc moins précaire que l'attribution annuelle, mais incessible et inaliénable, clôturant ainsi la question des droits de propriété soulevée suite aux mouvements contestataires de plusieurs villages. Cet arrêté est décidé peu avant l'autonomie du Soudan, et permit à L'Etat français de confirmer sa propriété foncière et les spécificités de la zone Office du Niger, qui bénéficia durant la période coloniale de la promulgation de deux décrets et 8 arrêtés.

En 1960, Remi Mardier, cadre de l'Office du Niger, délégué au paysannat, repose à nouveau la question de la propriété, mais l'aborde dans une dimension plus idéologique et politique. Sa réflexion permet de comprendre la non-évolution du statut juridique du colon et sa non application *« Si le droit de propriété leur était reconnu au bout d'un temps probatoire, on assisterait à une évolution nouvelle du paysannat. Une émulation interviendrait rapidement, et on peut affirmer que ceux d'entre les colons qui se sont enrichis à travers l'Office du Niger, ne tarderaient pas à arrondir leur lot en accaparant les terres des voisins, tôt passés au rang des débiteurs insolvable et de ce fait corvéables. Du système de fermage familial on passerait en quelque années à une sorte de tribal-capitalisme »*. C'est bien le modèle de développement "égalitaire", basé sur le petit paysannat, qui est protégé, évitant ainsi tout risque *« d'accaparement foncier »* par les élites²¹.

Durant toute la période coloniale, la majorité des colons de l'Office du Niger furent maintenus comme des « ouvriers » de l'Office du Niger, soumis à un contrat annuel relativement précaire, mais leur offrant cependant des possibilités d'améliorer leur situation, grâce à l'irrigation. Ces « ouvriers » devaient obéir aux règles de l'institution sans pouvoir revendiquer aucun droit. Le principal outil de cette politique coloniale toute puissante était la propriété foncière de l'Etat et la non-reconnaissance des systèmes antérieurs de gestion des terres. L'Office consacrait l'affirmation dans ses colonies d'un modèle paysan triomphant en France à l'époque, mais sans garantir un des ses éléments essentiels, la propriété foncière, pourtant envisagée, et promise, dès l'origine.

1.2 La logique d'une puissance Etatique maintenue à l'indépendance du Mali

A l'Indépendance, l'une des premières décisions du chef de l'Etat fût liée au foncier. En 1962, il décréta la propriété de l'Etat sur les sols, les terres de l'Office du Niger devenant propriété publique. La nationalisation de l'Office du Niger en tant qu'institution affirma l'intérêt du nouveau gouvernement pour les terres irriguées de la zone Office du Niger, terres qui concentraient les investissements de la période coloniale (De Wild, 1968). Le Mali a donc transféré la propriété de l'Etat français à l'Etat malien, confirmant ainsi le monopole étatique sans remettre en cause la nature des textes coloniaux. La nationalisation des terres a mis

²¹ Le terme d'accaparement est ici à noter, il était donc présent en 1960, il préoccupait les responsables, soucieux d'un modèle égalitaire.

définitivement fin, pour la nouvelle République du Mali, aux débats relatifs au droit de propriété. Certains colons auraient d'ailleurs détruit les permis qui avaient été distribués avant l'Indépendance²². Le gouvernement de Modibo Keita imposait un nouveau mode de mise en valeur collectif qui, de fait, réduisait l'ensemble des droits individuels. En 1966, 40% des terres étaient cultivées en régies mécanisées, les premiers sovkhoses du nouvel Etat. Parallèlement, les colons étaient regroupés dans des groupements coopératifs de 200 à 300 familles nouvellement créés. La collectivisation voulait substituer ces groupements à l'exploitation familiale.

Durant cette période post-coloniale, la relance attendue des motivations paysannes pour la production et l'augmentation de productivité escomptée, furent découragés par la nationalisation des terres, les incertitudes institutionnelles et économiques, et surtout par le renforcement de la centralisation et de l'autoritarisme. Cela entraîna à l'inverse le départ, le retrait, le désintérêt et la passivité des paysans. Les évolutions timides de l'avant-indépendance vers une législation foncière, répondant mieux aux attentes de sécurisation foncière des colons cessèrent brutalement.

Bien que la période socialiste ait constituée une rupture politique très franche avec la période précédente, en termes d'orientation du développement agricole, le statut du colon est resté celui de la période précédente, adapté et interprété par les nouvelles autorités en charge de faire de l'institution un modèle socialiste.

Les rapports de l'Office et des colons étaient toujours régis par le contrat de colonisation de 1955 et ses deux composantes : le contrat général d'exploitation et le contrat annuel. Ces contrats reconduisaient les conditions d'exploitation des terres irriguées et les obligations en vigueur durant la période coloniale. Ils étaient tous les deux dressés par le directeur général de l'Office et approuvés par le gouverneur de la région de Ségou. Les lots affectés aux colons ne pouvaient être sous-loués, saisis ou aliénés.

Les textes fonciers étaient dans les faits soumis aux pratiques d'un parti politique unique et tout puissant. L'Office du Niger devait être le reflet de l'idéologie socialiste. Les casiers n'étaient affectés qu'en jouissance aux colons, l'Etat restait propriétaire et l'Office gérant (Marchal, 1974).

1.3 1970-80 : Le déclin des terres de terres de l'ON, la perte de puissance des règles de gestion

Après le coup d'Etat militaire, l'orientation socialiste du gouvernement précédent fut officiellement conservée, mais sans le collectivisme. Les fermes d'Etat furent progressivement abandonnées et leurs terres redistribuées à des agriculteurs. Mais le monopole de l'Etat et le poids de ses contraintes se perpétuèrent, notamment à travers les contrôles de la police économique. La culture du coton, plus rentable dans le Sud, fut

²² Entretien avec Amidou Magassa, auteur de « Papa Commandant a jeté u grand filet devant nous », qui a effectué un long travail d'analyse des archives de l'Office du Niger à Dakar.

abandonnée en 1970. De nombreuses parcelles furent alors totalement délaissées et les réseaux d'irrigation se dégradèrent. La priorité fut donnée au riz, mais les rendements restaient très bas, principalement à cause de la dégradation des infrastructures et du planage des parcelles. La dégradation du réseau d'irrigation et, selon certains responsables²³, la défaillance managériale faisaient que les drains d'évacuation des parcelles rizicoles débordaient. Le long des canaux et des drains, les paysans installaient des parcelles hors-casiers et échappaient ainsi à la redevance.

A la fin des années 1970, environ un tiers des terres aménagées n'étaient plus cultivées. La majorité des terres semblaient laissées à l'abandon, du fait de la qualité des parcelles et des infrastructures et du désintérêt des paysans (Bordage, 1991). Mais, paradoxalement, l'exploitation des terres hors casiers, où la maîtrise de l'eau était encore moins bonne, semblait se généraliser. Cette exploitation de terres en dehors du cadre légal, laisse penser que les règles strictes imposées par l'institution, à l'époque tout puissante, étaient trop contraignantes pour les paysans, qui plus libres sur les terres hors casiers, s'y investissaient davantage. Pendant longtemps, ils n'y payèrent pas non plus de redevance, autre avantage...

Une autre dynamique foncière s'est développée durant les années 1970-80. La dégradation des champs contribuait à la baisse des rendements. Certains colons, aux mauvais résultats répétés, ne pouvaient faire face à leur endettement et étaient évincés de leur lot et de leur habitation. Ils repartaient dans leur village d'origine ou allaient s'installer en bordure des périmètres, pour exploiter les terrains hors casiers. Cette crise entraîna l'arrivée de nouveaux acteurs en zone Office du Niger : des « non-paysans », baptisés localement non-résidents, car n'habitant pas dans les villages des colons, ou non originaires de la zone, se sont installés dans les casiers, reprenant les terres laissées libres par éviction, avec l'accord de l'Office du Niger. Les non-résidents étaient (et sont encore) pour la majorité des agents de l'Office, des commerçants, des fonctionnaires ou des retraités (Mulatu, 1984). Ils accédaient à la terre irriguée de l'Office du Niger avec un statut particulier, celui de « divers ». Ce statut, créé en 1960, exista jusqu'en 1984. Il permettait aux exploitants non liés à l'Office du Niger par un contrat de colon, de mettre en valeur une parcelle dans les périmètres irrigués. Cette possibilité fut en particulier largement utilisée par et pour les agents de l'Office. D'après nos enquêtes, il y avait même une règle très précise qui visait à compenser les bas salaires : les employés célibataires avaient droit à un demi hectare, les agents mariés, à un hectare. En pratique, les employés de l'Office du Niger réalisant eux-mêmes les attributions s'attribuaient d'importantes superficies. Certains fonctionnaires cherchaient à s'installer en zone ON, d'abord dans la zone de Niono. Les installations des non résidents se sont ensuite étendues à l'ensemble de la zone Office du Niger.

Suite aux années de grandes sécheresses (1969-1973 et 1983-1985), de nombreux réfugiés, paysans et éleveurs du Nord Mali, tentèrent de s'installer en zone Office du Niger. Mais contrairement aux non-résidents, il leur était très difficile d'obtenir des parcelles par attribution foncière officielle. Ils accédaient plutôt à la terre en tant que salariés, parfois des

²³ Entretien avec Djibril Aw, ancien directeur de l'ON, à Bamako Juillet 2011.

paysans attributaires, plus souvent des non-résidents, qui trouvaient dans cette population la main d'œuvre nécessaire à la mise en valeur de leur lot.

Le modèle du "colon", traduisant un souci d'égalité, promu depuis l'époque coloniale, a connu, suite à l'arrivée des non-résidents, de profonds bouleversements. La mention « divers » ajoutée aux statuts fonciers en vigueur rendait possible l'apparition, ou plutôt l'officialisation de nouveaux modes d'exploitations. En effet, les bénéficiaires du statut « divers » n'étaient pas liés en tant qu'exploitant à l'Office du Niger et avaient donc le droit d'employer un autre exploitant pour mettre en valeur la parcelle attribuée. Le modèle d'exploitation « attributaire + salariés » était donc de fait reconnu. Tous les agriculteurs familiaux n'en deviennent pas pour autant des "producteurs ruraux" (Tonneau, 1994)²⁴. L'emploi de main d'œuvre salariée ne signifie pas forcément que les non-résidents avaient d'autres objectifs que ceux de disposer du riz nécessaire à leur alimentation. Certains colons ou non-résidents vont cependant entrer dans une logique de plus en plus entrepreneuriale, limitée par les obligations sociales.

A la suite des plaintes renouvelées des colons spoliés, le chef de l'Etat supprima en 1984 le statut de « divers ». Le décret 290 PG – RM du 26 novembre 1985 reprenait alors les deux statuts historiquement en vigueur : le contrat annuel d'exploitation et le permis d'occuper. Cette décision répondait aux revendications des colons soucieux de préserver leurs intérêts fonciers face aux appétits des non-résidents (Jamin et Doucet, 1994), mais n'eut finalement que peu d'effets sur la sécurité du statut de colon. D'officielle et bien identifiée, la présence des non-résidents devint alors clandestine, sans statut. Aucune différence ne pouvait plus être faite entre les colons historiques et les non-résidents, les seconds accédant ainsi aux mêmes droits fonciers que les premiers. Les non-résidents furent simplement installés comme exploitant à part entière. La suppression du texte sur le statut « divers », qui visait à préserver les droits fonciers des colons, aboutissait finalement à des limitations foncières plus importantes des colons, face aux non-résidents, et à leurs « réseaux » au sein de l'Office, ne pouvaient pas espérer obtenir de nouvelles parcelles. Le nombre de non-résidents augmenta fortement et ils furent inscrits en colonisation.

1.4 1990, quelques innovations foncières : vers un équilibre du pouvoir foncier Etat – Bailleurs paysans ?

A la fin des années 80, le projet Retail s'est intéressé à la question foncière. C'est parce que les agents du projet étaient des agents de l'ON qu'ils ont pu s'intéresser aux questions foncières. Cela constituait une étape importante, puisque le projet réussit à intéresser l'Etat à prendre en considération la sécurité foncière des colons.

Le projet souhaitait intensifier "à la surface" et diminuer les surfaces attribuées, ce qui permettait ainsi l'installation de nouveaux colons (Jamin, 1996). L'augmentation attendue des rendements devait être beaucoup plus forte que la baisse des surfaces imposées. La

²⁴ Nous utilisons ici le terme de producteurs ruraux pour caractériser des exploitations familiales en processus de modernisation et d'intégration au marché. Les producteurs ruraux se différencient des paysans dont un des objectifs principaux reste l'auto-suffisance

diminution des surfaces exploitées cristallisait l'opposition des paysans à l'intensification et la mise en œuvre du projet n'a donc pas pu se faire sans concessions et souplesse dans l'application de nouvelles règles foncières. La norme de 1 ha/travailleur homme édictée par le projet, pouvait être négociée, avec l'accord et l'appui des associations villageoises. Des lettres d'attribution furent délivrées aux colons, comme un gage de sécurité. Dans une volonté d'accroître la sécurité foncière paysanne, le projet s'engagea à défendre l'application du permis d'occuper, promis depuis 50 ans aux colons de l'office du Niger.

Une autre des innovations foncières du projet Retail fut l'attribution officielle de terres pour le maraîchage. Les règles d'attributions étaient fixées par Décret (figure 6). L'attribution de parcelles qui s'était toujours faite sur la base des travailleurs hommes, dépendait ici des personnes actives, l'activité du maraîchage étant souvent réservée aux femmes et aux jeunes. Une autre innovation fut que les associations villageoises se virent impliquées dans le processus d'attribution. Finalement, la nouvelle règle d'attribution permettait de prendre en compte les actifs de l'exploitation, ce que le critère Terre/Homme, historiquement toujours utilisé depuis l'origine de l'Office, ne permettait pas. Mais, la règle "organisait" et "normait" une activité, le maraîchage, jusque-là certes non reconnue, mais aussi libre de toutes contraintes. Chaque attributaire d'un lot devait exploiter des terres en fonction d'une des trois soles imposées : riz, maraîchage ou double riziculture. Aucune flexibilité, que ce soit par rapport à surface exploitée, ou au type de culture, n'était admise, une fois le choix initial de l'assolement (qui devait inclure au minimum 10 % de double-culture) établi.

OFFICE DU NIGER – DIRECTION GENERALE – SEGOU

DECISION N° 001 / DG.

DECIDE :

Article 1 : La norme d'attribution des terres rizicoles réaménagées par le Projet Retail est de un hectare par travailleur-homme (1 ha/TH). Chaque famille choisit librement la part de double culture qu'elle souhaite pratiquer, la part minimum étant fixée à 10 % de la surface totale rizicole.

Article 2 : Chaque famille reçoit deux lots : un lot à cultiver en saison (simple culture) et un autre à cultiver en saison et en contre saison (double culture).

Article 3 : Une superficie totale supérieure à 1 ha/TH pourra être accordée à certaines familles qui en feraient la demande sous réserve que :

- cette demande soit transmise avec avis favorable à l'Office du Niger par l'Association ou le Ton Villageois,
- la part de double culture atteigne au moins 25 % de la surface totale demandée,
- le programme de transfert et d'installation de nouvelles familles prévu par l'Office du Niger n'en soit pas perturbé.

Article 4 : Toute famille peut obtenir, sans conditions, une superficie rizicole totale inférieure à 1 ha/TH. La part minimale de 10 % de double culture doit néanmoins être respectée.

Article 5 : Les familles obtenant une superficie rizicole totale supérieure à 1 ha/TH s'engagent à cultiver chaque année 100 % des surfaces qui leur ont été attribuées en zones de simple et de double culture et à y pratiquer le repiquage à 100 %. Tout manquement à cet engagement aura pour conséquence de voir ramener la surface rizicole totale à 1 ha/TH.

Article 6 : Dans l'attente des résultats de l'étude visant à redéfinir le montant de la redevance hydraulique à l'Office du Niger, cette redevance est fixée à :

- 600 kg de paddy (*) par hectare attribué pour la campagne de saison (hivernage),
- 400 kg de paddy (*) par hectare attribué en zone de double culture pour la campagne de contre-saison.

La redevance hydraulique est exigible sur la totalité des surfaces attribuées, qu'elles soient cultivées ou non. Toutefois le taux applicable à la contre-saison pourra être ramené à 10.000 F CFA/ha au cas où l'exploitant pratiquerait des cultures non-rizicoles avec l'accord des services de recherche de l'Office du Niger.

Article 7 : Le Directeur Technique et le Chef de Zone de Niono sont chargés, chacun en ce qui les concerne, de l'application de la présente décision qui s'applique rétro-activement à la date du 1^{er} février 1987.

Ségou, le 10 juin 1987
Le Directeur Général
de l'Office du Niger

(*) ou l'équivalent en espèces au cours officiel du paddy.

Figure 6: Extrait des cahiers des charges applicables au paysannat de l'ON (d'après Décret n° 290 PG/RM du 26.11.1985

Le projet Retail concernait aussi bien des colons que des non-résidents, mais sa mise en œuvre se fit à l'avantage des non-résidents, qui se virent de fait attribuer les terres retirées aux colons (par diminution de surface attribuée ou par aménagement des hors-casiers). On passa de 23% à plus de 40% de non-résidents dans la zone du projet. Seuls 18% de ces 23% subirent une diminution de surfaces, alors que 64% des colons virent leurs surfaces diminuer (Pupier, 1992).

Dans le cadre de Retail, pourtant porteur de nouvelles idées sur la question foncière (ou de la mise en application de vieilles promesses), les colons de l'Office étaient, dans la continuité de ce qu'ils avaient toujours connu avec l'Office, soumis à un nombre important de normes. Mais le succès de l'intensification permit d'atténuer le poids de ces contraintes, d'autant que le projet obtint, pour certains colons, des *permis d'occuper*.

Le Décret n° 89-090/P-RM du 29 Mars 1989, portant organisation de la Gérance des terres affectées à l'Office du Niger, entré en vigueur après le démarrage du projet Retail, prévoyait la participation des organisations paysannes à la gestion des terres et la reconnaissance de deux statuts fonciers : celui de l'exploitant permanent, titulaire d'un *permis agricole d'exploitation* qui sécurise sa situation tant qu'il respecte un cahiers des charge normatif, et celui de l'exploitant temporaire, soumis à un *contrat annuel*. Le décret de 1989 a reconnu les modes de tenure suivants : *régie directe*, *bail ordinaire*, *bail emphytéotique*, *contrat annuel d'exploitation et permis d'exploitation agricole* (PEA). Le PEA, testé sur le Projet Retail, offrait à son titulaire un droit permanent et transmissible sur les parcelles délimitées sur le cadastre. Il pouvait être accordé après 2 ans d'exploitation satisfaisante sous contrat annuel d'exploitation. Etant octroyé sur l'espace irrigué, toujours géré par l'Office du Niger, sa validité était soumise au paiement de la redevance hydraulique.

L'instauration du PEA, au début des années 1990, a permis, selon les porteurs du projet, de garantir une certaine sécurité foncière des paysans. Pourtant son développement fut assez limité dans le temps. L'instauration du permis d'exploitation a été accompagnée dans la zone de Niono d'un nouveau mode de gestion et d'attribution du foncier, impliquant directement les producteurs. Une commission foncière a été créée par le projet Retail fin 1990, institutionnalisant ainsi la participation des paysans et de leurs organisations aux attributions et réattributions, mise en œuvre de façon informelle, mais avec l'accord de l'Office et dans son cadre, dès le début du projet.

Au départ institué pour traduire en bambara les nouveaux textes réglementant le foncier, la commission a été chargée, en 1991, de l'examen des demandes de permis d'occuper. Un processus assez complexe d'étude et de validation des demandes de permis fut instauré, avec notamment l'implication des associations villageoises. Les demandes de permis étant très nombreuses, l'Office avait imposé une sélection des dossiers, et de nombreuses associations villageoises considéraient qu'après plus de 50 ans de réclamation de justice foncière, aucune sélection ne pouvait être faite. L'obtention du permis n'était finalement pas si simple : derrière le terme de « bon paysan » figuraient de nombreux critères, très contraignants, visant à limiter le nombre de permis attribué. Citons parmi ces critères : le non-endettement, la

résidence au village, le paiement des impôts (qui montre le rôle de représentation de l'Etat de l'Office), la participation aux travaux collectifs et aux assemblées de l'association villageoise, un rendement minimum de 3,5 t/ha. Une fiche de suivi des pratiques paysanne (le planage, le repiquage, le compartimentage, le semis en ligne et la double culture) devait être présentée lors de la demande de permis (Doucet, 1991). Le nombre de permis d'exploitation agricole accordés fut finalement très faible : 38 permis en 1991, sur plus de 200 demandes. Le processus d'attribution des permis s'est essouffé. Finalement en 1994, ce que certains auteurs ont appelé la sécurisation foncière, ne concernait que 13% des colons exploitant les terres du projet Retail (des colons concentrés sur la première des trois tranches du projet). Ils ne représentaient que moins de 0,4% des colons de l'ensemble de la zone Office du Niger...

Les associations villageoises ayant joué un rôle prépondérant dans l'attribution des permis d'exploitation, ce début de transfert de gestion du foncier aux collectivités paysanne pourrait être perçu comme une évolution positive de la gestion foncière, avec une meilleure répartition du pouvoir, historiquement concentré dans les mains de l'Etat. Mais le poids de l'organisation collective a joué en défaveur de la reconnaissance du droit individuel paysan. La sanction de l'éviction, qu'avait toujours utilisée l'Office du Niger, était aussi utilisée par les associations villageoises. Certains colons endettés se voyaient ainsi évincés par les associations qui géraient le foncier et le crédit agricole. Et certaines associations villageoises se sont servies de cette sanction « *pour régler leurs comptes avec l'opposition* » (Yung et Sada Tailly, 1992).

Après 60 ans de remise en cause permanente²⁵ de l'assise foncière des colons, le mouvement de transfert de la gestion foncière aux organisations paysannes a bien été enclenché au cours des années 1990. Mais les fondements des transferts étaient fragiles. Les associations villageoises n'ayant aucune existence juridique clairement définie, le processus de sécurisation foncière s'est vu attaqué sur sa validité juridique au regard du code domanial et foncier. La relation étroite entre le foncier, le crédit, et l'ensemble des règles très contraignantes encadrant le processus d'attribution, ont rendu la sécurisation foncière très difficile. La question de la refonte des textes législatifs est donc clairement soulevée à l'époque (Diall, 1994).

1.5 L'Office du Niger restructuré conserve son pouvoir foncier

La restructuration de l'ON visait à créer les conditions optimales pour que la zone devienne un pôle de développement basé sur la riziculture irriguée. Il faut aussi rappeler que l'Office du Niger était devenu un véritable gouffre financier pour l'Etat, avec des pertes annuelles élevées. L'objectif était de recentrer les missions de l'entreprise Office du Niger en la désengageant de toutes les activités à caractère industriel et commercial, laissées à l'initiative privée.

La restructuration a porté sur trois éléments essentiels : les mesures institutionnelles, la réhabilitation des infrastructures et la privatisation. Cette restructuration a recentré les

²⁵ Entretien avec Djibril Aw, Juillet 2011.

missions de l'Office sur la gestion des eaux et la maintenance des aménagements ainsi que sur la maîtrise d'ouvrage déléguée pour les études et le contrôle des travaux, l'entretien des infrastructures primaires, la gérance des terres, le conseil rural et l'assistance aux exploitants des terres aménagées pour l'approvisionnement en intrants et en matériels agricoles.

La loi 94 004/AN-RM du 9 Mars 1994 portant création du nouvel Office du Niger a défini ses missions. Les moyens de prise en charge de ces missions ont été identifiés. La restructuration a consacré le rôle et les responsabilités des différentes parties prenantes que sont l'Etat, l'Office du Niger et les exploitants agricoles à travers un système de contrat de performance. Le premier contrat de ce type appelé « contrat-plan Etat/Office du Niger/Exploitants agricoles » portait sur une période de 3 ans (1996-1998). Quant au second, il a couvert la période 1999-2001. L'activité de l'Office du Niger est toujours planifiée dans le cadre de ces Contrats-Plans qui définissent les engagements (techniques, financiers et institutionnels) et les performances attendues à échéance de 3 ans.

Le décret de gérance N°96-188/P-RM de 1996 (et son cahier des charges) a défini les principales règles de gestion de l'eau et des terres, en précisant les différents statuts fonciers. Théoriquement, la question foncière est donc alors réglée à l'Office du Niger. En effet, le Décret de gérance dispose en ses articles 2 et 3, d'une part que le gouvernement confie à l'Office du Niger la gérance des terres du Delta aménagées et équipées, celles à aménager et à équiper, irriguées ou pouvant l'être à partir des ouvrages et canaux du barrage de Markala et, d'autre part que cette gérance peut s'étendre aux terres non irrigables que le Gouvernement estimera utiles à la mission de l'Office du Niger. Il reconnaît les modes de tenure du Décret n° 89-090/P-RM du 29 Mars 1989 en supprimant la régie directe et en instituant le bail d'habitation. Il prévoit donc cinq modes de tenure foncière : *le contrat annuel d'exploitation, le permis agricole d'exploitation, le bail emphytéotique, le bail ordinaire et le bail d'habitation.*

Par le contrat annuel d'exploitation, renouvelable par tacite reconduction, l'Office du Niger attribue à une personne physique ou morale un lot de terre irriguée en casier ou en hors casier aux fins de riziculture. En fonction des disponibilités de terres, l'exploitant qui le souhaite peut également bénéficier d'un lopin aux fins d'exploitation maraîchère ou fruitière. Il est soumis au paiement d'une redevance eau dont le montant tient compte à la fois des superficies et de la qualité des aménagements et est fixé par arrêté du Ministre de tutelle sur proposition de l'Office du Niger, après consultation des exploitants. Le titulaire du contrat annuel d'exploitation est tenu d'exploiter régulièrement et de bien entretenir la parcelle qui lui est attribué ainsi que la portion du réseau hydraulique la desservant. En cas d'urgence et de nécessité, l'ON peut, après mise en demeure de l'exploitant, faire exécuter en ses lieu et place les travaux d'entretien et de réparation lui incombant, et les lui facturer.

Le permis d'exploitation agricole confère à son titulaire un droit de jouissance à durée indéterminée sur les terres attribuées et est accordé par l'Office du Niger à l'exploitant titulaire d'un contrat annuel qui a prouvé sa capacité à répondre aux normes d'intensification de la production et au respect de toutes les autres clauses contractuelles. Les droits conférés

par le permis d'exploitation agricole sont transmissibles aux héritiers ayant participé à l'exploitation des dites terres. Il ne peut faire l'objet d'un partage qu'avec l'accord de l'Office du Niger. Conformément à l'article 55 du cahier des charges, les terres objet du PEA ne peuvent être ni cédées, ni sous-louées. Toute infraction à ces prescriptions entraîne le retrait du titre et l'éviction de l'exploitant. Ce statut est donc vraisemblablement plus sécurisé que le CEA, nous discuterons ce point par la suite.

Le *bail emphytéotique* est conclu pour une durée de 50 ans avec une personne physique ou morale, pour des besoins d'installation d'entreprises de production, de transformation, de commerce ou de services ou toute autre activité liée à l'agro-industrie. Il est accordé sur des terres non aménagées. Cette disposition est une garantie contre l'éviction d'exploitants déjà installés sur des casiers aménagés au profit d'entreprises agro-industrielles. Elle ne prend cependant pas en compte l'utilisation possible de ces terres par des activités non-irriguées (cultures pluviales, élevage...). Une des particularités du bail emphytéotique réside dans le fait que l'aménagement des terres, la réalisation du réseau hydraulique et de toute autre installation permettant l'exploitation du domaine, sont à la charge du preneur.

Ce bail est accordé moyennant le paiement d'une redevance annuelle dont le taux est fixé par décret pris en Conseil des Ministres. L'Office du Niger ne peut y mettre fin avant terme, sauf accord des parties, cause d'utilité publique, ou à défaut, décision judiciaire. En cas de reprise des terres pour cause d'utilité publique, une indemnité compensatrice du préjudice subi est accordée au preneur. Le bail emphytéotique est renouvelable par accord exprès des parties.

Le *bail ordinaire* peut être accordé à des personnes physiques et morales sur des terres non aménagées pour le développement de projets ou entreprises de production, de transformation, de commercialisation, de services liés à la riziculture, ou de tout autre type d'activité relevant du secteur agro-sylvo-pastoral. Il porte sur une durée maximale de 30 ans. Il est renouvelable indéfiniment, par accord des parties. A l'instar du bail emphytéotique, il est accordé contre le paiement d'une redevance.

Le bail d'habitation est le seul contrat foncier non agricole qui lie l'attributaire à l'Office du Niger. Il peut être accordé à tout titulaire de titre d'exploitation des terres de l'Office du Niger et porte sur une terre à usage d'habitation dans un des villages ou agglomérations situés sur le domaine de l'Office du Niger. Le bail d'habitation peut également être accordé à toute autre personne menant des activités utiles à la promotion de l'exploitation des terres ou aux besoins économiques et sociaux des habitants de la zone. Le titulaire du bail d'habitation a un droit de jouissance à durée indéterminée, transmissible à ses ayants droits et également cessible sous réserve de l'accord de l'Office du Niger. L'éviction de l'exploitant des terres de culture n'entraîne pas la résiliation du bail d'habitation. On notera qu'avant la mise en place de ce bail, les exploitants n'avaient aucun droit sur des maisons qu'ils avaient pour l'essentiel bâties et qu'ils habitaient depuis des décennies. Ils en étaient délogés en cas d'éviction de leurs parcelles irriguées.

Deux points sont intéressants à noter dans les textes du nouveau décret. Le premier est l'omission de l'interdiction de sous-location de terres sous contrat annuel ou PEA qui figurait dans le décret précédent (interdiction qui figure dans le cahier des charges, mais pas dans le décret). Le second est la définition du rôle de la redevance qui est destinée à couvrir exclusivement les charges de gestion de l'eau et d'entretien du réseau hydraulique, y compris la part des frais de fonctionnement des zones et du siège. Le cahier des charges énonce les causes principales de résiliation des contrats et d'éviction des terres qui sont :

- la non-exploitation des parcelles ;
- le non-paiement de la redevance après mise en demeure ;
- le non-entretien du réseau hydraulique desservant les parcelles ;
- la sous-location ou cession des parcelles ;
- le non-respect systématique des autres engagements contractuels et des dispositions du Décret de gérance et du cahier des charges.

Ces clauses sont applicables pour l'ensemble des modes de tenures.

La principale nouveauté du décret de gérance 96 - 188 / P - RM de 1996 par rapport aux textes précédents, réside dans le fait qu'une gestion paritaire des terres et des fonds d'entretien du réseau secondaire est instituée, permettant de faire participer les exploitants agricoles aux prises de décision dans ces domaines, bien que la décision finale reste aux mains de l'Office du Niger.

L'ensemble des cadres réglementaires qui se sont succédé au cours de l'histoire de l'Office du Niger ont verrouillé la gestion des terres. Les attributions foncières ont toujours été temporaires, et les exploitants toujours soumis à un cahier des charges très strict. Malgré leur implication récente dans les prises de décisions, et l'existence du permis d'exploitation, les exploitants sont restés dans une situation très précaire, soumis à une gestion stricte de la part de l'Office du Niger. Entre 1992 et 2007, très peu de permis d'exploitation ont été délivrés, alors que c'est le seul mode de tenure qui offre une sécurité – relative - à l'attributaire, un peu moins précaire que le contrat annuel d'exploitation. Au titre des deux décrets (1989 et 1996), 2 325 permis d'exploitations agricoles, pour une superficie de 9 370 ha ont été délivrés sur l'ensemble des terres de l'ON. Aucune nouvelle demande de permis d'exploitation n'a été enregistrée depuis 2003. Le PEA n'a pas soulevé l'engouement qu'on en attendait, la raison étant qu'un détenteur de PEA qui ne s'acquitte pas de la redevance est évincé exactement comme un détenteur de contrat annuel d'exploitation.

Tous ces textes et cadres foncières ont été discutés et critiqués par les paysans et leurs organisations (syndicats, représentants élus, etc.). De nombreux auteurs (Mardier, 1960 ; Schreyger, 1984 ; Jamin et Doucet, 1994) ont évoqué les revendications paysannes relatives à la question foncière. Mais finalement, l'Office est toujours resté maître de son territoire, en tout cas vis-à-vis des colons, un Etat dans l'Etat tout puissant qui, même restructuré, a conservé la majorité de son pouvoir foncier. Malgré des tentatives, dans les textes ou dans la gestion pratique, d'intégrer les paysans pour leur offrir des conditions moins précaires, on

observe depuis la période coloniale une continuité du contrôle de l'Etat sur la gestion du foncier.

Depuis les débuts de l'Office, l'Etat, relayé par l'ON, a fait des promesses aux exploitants sur l'amélioration et la sécurisation de leurs conditions foncières. Du titre foncier au permis d'exploitation, en passant par le permis d'occuper, ces promesses n'ont, pour certaines, pas été tenues, et, pour les autres, n'ont pas permis de résoudre un problème foncier récurrent : la précarité du statut d'attributaire à l'ON. Les producteurs se sont cependant arrangés pour faire face à cette toute-puissance foncière du pouvoir public, de l'Etat colonial à l'Office restructuré.

2 Les pratiques foncières : une adaptation au cadre légal qui a toujours existé.

« De façon quasi-générale on constate que les réglementations foncières d'inspiration dirigiste et égalitaire ne sont pas appliquées dans les faits, même si il y souvent un certain consensus paysan pour les respecter en apparence » Paul Mathieu, 1996.

L'affirmation s'applique très bien à tous les territoires irrigués, et particulièrement à l'Office du Niger. Un entretien avec un ancien responsable de l'ON nous confirme cela : *« Bien que les contrats annuels et les permis d'exploitation agricole ne soient pas aliénables, du fait de la forte pression foncière, il est de notoriété publique qu'un marché foncier illicite se développe à l'Office du Niger, qui peut aller jusqu'à la vente de terres, avec la complicité des cadres de l'Administration Territoriale et de l'ON, sous le prétexte d'éclatements de familles »*²⁶. Le prétexte d'éclatement des familles sert à régulariser la vente, qui apparaît alors dans les registres comme un partage de terres entre ex-membres d'une même exploitation.

Nous souhaitons étudier les pratiques foncières plus ou moins éloignées du cadre légal qui ont pu être développées en insistant sur les acteurs qui les ont mises en œuvre. Nous faisons l'hypothèse que ces pratiques ne sont pas que récentes, et qu'au cours de l'histoire les producteurs ont cherché à « s'arranger » avec ce cadre de gestion strict. Les archives historiques, à Ségou, Aix en Provence, Paris et Dakar, nous ont permis de documenter quelques exemples marquants, de discuter et de vérifier deux hypothèses, à savoir :

- les acteurs s'éloignent des règles édictées et développent des pratiques foncières répondant à leurs objectifs.
- les pratiques foncières permettent de pallier les défaillances et l'inadaptation du système foncier en vigueur. Les arrangements à l'origine de ces pratiques permettent aux exploitants de s'adapter, de négocier des règles finalement inadaptés

²⁶ Djibril Aw, juin 2011

2.1 *Au détour des archives : l'exemple de l'affaire Sangaré*

En 1937, le Soudan était une colonie, et les Soudanais étaient des ressortissants, non des citoyens français. En 1946, la Constitution de Brazzaville a déclaré le droit à la liberté, à la propriété, à la sécurité pour tous et l'égalité de droits entre tous les hommes. Mais cette égalité de droits entre les noirs (colons) et les représentants de l'administration coloniale (commandant de cercle, etc.) n'était pas forcément bien perçue *« le noir devenant citoyen, jouissant au même titre, dans chacun villages de la brousse, des droits inaliénables et sacrés de l'homme et du citoyen français cela non ! L'instrument ne le veut pas, et cela ne sera pas »* (commandant de cercle, 1947). La question de la sécurité foncière des colons a été, avant, et même après la constitution de Brazzaville, une question très délicate.

En zone ON, en 1937, une solution foncière, qualifiée d'intermédiaire par Bélime, avait été trouvée pour assurer une certaine stabilité à la colonie nigérienne, sans déroger aux réglementations en vigueur et à la perception de l'administration coloniale : à quoi bon introduire la propriété individuelle dans les pays à populations dispersées sur des terres cultivables surabondante ? Un droit individuel d'occupation définitive des lots de culture et d'habitation valable après une période d'approbation professionnelle fut institué, mais pas octroyé en pratique. Pour les autorités, le colon était un usufruitier intégral d'un bien foncier appartenant à l'Etat. La législation foncière a été révisée à plusieurs reprises durant la période coloniale. La solution de Bélime prévoyait que le colon devait passer avec l'Office du Niger un contrat qui le soumettait à une période d'adaptation d'une durée de dix ans. A l'issue de cette période, s'il était jugé apte à gérer correctement son exploitation, il pouvait bénéficier d'un permis d'établissement permanent, qui lui conférait les avantages liés à la propriété, à l'exception du droit d'aliénation. Ces droits avaient été obtenus suite à plusieurs manifestations dans la colonie et en métropole demandant une révision du modèle colonial pour qu'il s'adapte mieux aux coutumes indigènes aux coutumes indigènes.

Pour les autorités coloniales, l'esprit de la loi était proche de la conception traditionnelle des Africains en matière de tenure foncière, selon laquelle la terre appartient à une autorité spirituelle représentée temporairement par le chef de terre, qui la distribue aux siens. Pourtant le statut des colons installés était perçu par les colons eux-mêmes, comme un statut « sans droit, sans liberté et sans avenir » (Entretien AM, Macina, 2011 ; paysan installé en 1949 pendant la période coloniale). La solution du permis d'occuper, qui devait apaiser ces tensions, ne fit au contraire que les amplifier, du fait de la non-application du texte ; ce qui créa un véritable sentiment généralisé et d'insécurité foncière au sein des exploitants. Dès la fin des années 1940, de nombreux colons revendiquèrent l'obtention d'un permis d'occuper. Mais aucune suite ne fut donnée à ces revendications.

A l'Indépendance, les responsables de l'Office du Niger, héritiers des choix du passé colonial et défenseurs de la toute puissance publique promue par le nouveau gouvernement, expliquaient qu'aucun permis ne fut délivré à l'époque coloniale car cela aurait mis en péril le succès de l'Office du Niger « cette histoire de permis aurait été, à l'époque, une aberration ; il était impossible de donner des droits à des paysans qui n'en étaient pas et qui étaient migrants » (Office du Niger, 1963). Pourtant au détour des archives coloniales, un nom

apparaît, celui de Mamadou Sangaré. Certains experts de la zone Office nous en ont parlé, mais à Ségou, la mention « Confidentiel » est toujours apposée sur l'ensemble des correspondances en 2011 lors de notre consultation.

Le dossier de l'Affaire Sangaré relate la bataille juridique dans laquelle s'était lancé, dans les années 1950, un leader des colons, Mamadou Sangaré, pour l'application effective du contrat d'exploitation des colons.

Cette lutte de longue haleine a été menée en collaboration avec Emile Béline, premier directeur de l'Office du Niger, de qui il fut l'interprète pendant plus de dix ans. En 1944, Emile Béline, vu le bilan très médiocre de l'Office du Niger et ses liens avec le régime de Vichy, avait été démis de ses fonctions. Lui et l'Office du Niger avaient été fortement mis en cause en métropole, dès 1939, dans le livre « Le chancre du Niger » (Herbart, 1939), préfacé par A. Gide qui avait déjà fortement critiqué le système colonial en Afrique centrale. L'affaire Sangaré permit à Béline de revenir sur le devant de la scène en soulevant une question brûlante, celle du droit de propriété des colons, dont il se veut désormais le défenseur.

Emile Béline décrit de façon très diplomatique l'attente légitime des colons dans les années 1950, en vue de l'obtention de leur permis d'occuper : *"Ces colons, qui en grand nombre, cultivent depuis bien plus de dix ans, leurs lots agricoles et, d'après la réglementation établie par le Gouverneur du Soudan, devraient les occuper à titre définitif, avaient trouvé bizarre à la longue, que cette mise en possession dont ils eussent dû bénéficier depuis longtemps, n'ait pas eu lieu. Non qu'ils soient à cheval sur le respect étroit des engagements pris au journal officiel par le chef du territoire. Ne sachant pour la plupart exactement leur âge, ils n'avaient pas compté mois par mois, le temps écoulé depuis leur venue, mais tout de même, l'attente se prolongeant, la dévolution de leurs lots d'habitation et de culture leur parut marquer un bien long retard"* (Béline, 1955).

Mamadou Sangaré, leader colon fondateur du premier village de l'Office du Niger *Sangarébourg*, ancien tirailleur ayant fait campagne en Côte d'Ivoire, interprète d'Emile Béline, puis écrivain dans les bureaux de l'administration française, fut, selon Emile Béline un colon exemplaire, utilisant les techniques modernes comme la charrue, pour montrer l'exemple aux colons tout juste entrés en colonisation. Déjà chef de village, il fut nommé au conseil des notables du cercle et fait ensuite chevalier de la Légion d'honneur. Mamadou Sangaré avait une position particulière, parfois inconfortable : exemple pour les colons, et porte-parole de l'administration. Il revendiqua en 1949 son droit à obtenir un permis d'occuper après 10 ans de bonne exploitation. Mamadou Sangaré, lettré, multiplia les courriers au commandant de cercle, mais aussi au gouverneur et même au ministre. Il ne se gêna pas pour rappeler à ces hauts fonctionnaires de l'administration coloniale son droit en tant que citoyen français. Les réactions furent violentes « *Citoyen français, un simple paysan soudanais, comment oser se qualifier ainsi sans notre accord, et même pire, comment osez qualifier ainsi tous les noirs de l'Afrique française* » (Office du Niger, 1950). La question du droit citoyen dérangeait particulièrement le commandant de cercle. Le Ministre, lui, s'interrogeait sur l'application de la loi et demandait au gouverneur de s'assurer de la pérennité de l'entreprise française si les colons venaient effectivement à devenir propriétaire

de cette terre source de richesse, mais surtout porteuse de l'investissement français (Ministre des colonies, 1952)

Le gouverneur expliquait la prise de position des colons parce qu'ils avaient été manipulés par l'ingénieur Bélime démis de ses fonctions. Selon lui *« les colons ne savent guère la différence entre la propriété et l'usage, ce droit, offert à nos compatriotes aboutirait, si il l'était aux Noirs, à la fin de la grandeur de notre grande colonie, le pire est de voir que certains d'entre nous, se comportent comme des traîtres, et qu'il cherchent à reprendre du pouvoir en montant les colons contre notre administration, alors qu'ils n'ont pas réussi à contribuer à sa grandeur actuelle »* (Gouverneur du Soudan, 1951).

Mamadou Sangaré a été soutenu dans sa requête par Emile Bélime qui retrouvait dans cette lutte une place centrale dans les affaires soudanaises, alors qu'il était passé de directeur de l'Office du Niger à conseiller technique pour les associations professionnelles villageoises. Mamadou Sangaré et Emile Bélime multipliaient les campagnes, de propagande pour rappeler aux colons leurs droits. Mais l'administration restait toujours plus que réticente. Emile Bélime décrit la réaction d'un haut fonctionnaire délégué par le gouverneur qui les accompagnait lors d'une rencontre avec les colons : *« Et, à l'observer, au cours des nombreuses déclarations que je fis sur le thème de la propriété, je compris que l'attribution aux paysans d'Afrique de nos droits demeure au Soudan un acte subversif, passible, à défaut de sanction inscrite au code pénal, de la réprobation totale, gouverneur en tête, de l'instrument »*. Sangaré était le seul colon à avoir osé écrire au chef du territoire pour revendiquer son droit à l'attribution définitive de leurs exploitations²⁷.

Sangaré fut brisé. Révoqué de ses fonctions de chef de village, puis de son siège au conseil des notables. La punition de Sangaré se voulait exemplaire pour que *« sous l'effet de cette punition, les colons effrayés reprennent docilement, silencieusement, leurs colliers d'assujettis »* (Gouverneur du Soudan, 1954). L'arrêté n°2148/SE-D du gouverneur daté du 20 juin 1954 expulsa Mamadou Sangaré des terres irriguées qu'il exploitait. Mamadou Sangaré contesta la décision du gouverneur et saisit le ministre de la France d'outre-mer. Il porta l'affaire devant le Conseil de Contentieux Administratif, siégeant à Dakar. L'affaire Sangaré devenait une affaire d'Etat qu'il fallait à tout prix étouffer. Sa concession fut rasée au bulldozer, pour ne laisser aucune trace dans le village de Sangarebougou, qui fut rebaptisé Kankan. La démolition de la concession eut lieu au moment même où le caractère arbitraire de la décision d'éviction prise par le gouverneur venait d'être reconnu par le ministre. Mamadou Sangaré était déclaré, à la suite de l'enquête du ministère, comme victime d'un abus de pouvoir caractérisé. Aussi, le gouverneur du Soudan français fut-il amené, le 31 décembre 1954, à reporter son arrêté du 20 juin 1954 par un nouvel arrêté n°4430/SE-D. Mais Mamadou Sangaré ne put retourner ni sur les terres qu'il avait exploitées, ni dans son propre village. Après plus d'un an de procédures judiciaires, à plus de 65 ans, Mamadou Sangaré dut accepter, en compromis, l'abandon de ses droits sur ses terres à l'Office du Niger contre le paiement de 2 millions de FCFA de dommages et intérêts et l'attribution d'un permis

²⁷ Mamadou Sangaré, très proche de l'ingénieur Bélime, lui-même en perte de puissance, a vraisemblablement été encouragé par l'ingénieur Bélime à revendiquer ses droits.

d'occuper pour une superficie équivalente à Konodimini, en amont de Ségou, dans une zone non irriguée, en simple submersion contrôlée, sans maîtrise de l'eau. Malgré l'arrangement trouvé, les dédommagements ne pouvaient pas être versés rapidement à Mamadou Sangaré, qui finit par faire une demande d'avance à l'Office du Niger (figure 7). L'Affaire Sangaré était devenue une affaire d'Etat, où chaque décision devait être validée par l'ensemble des échelons de l'administration coloniale

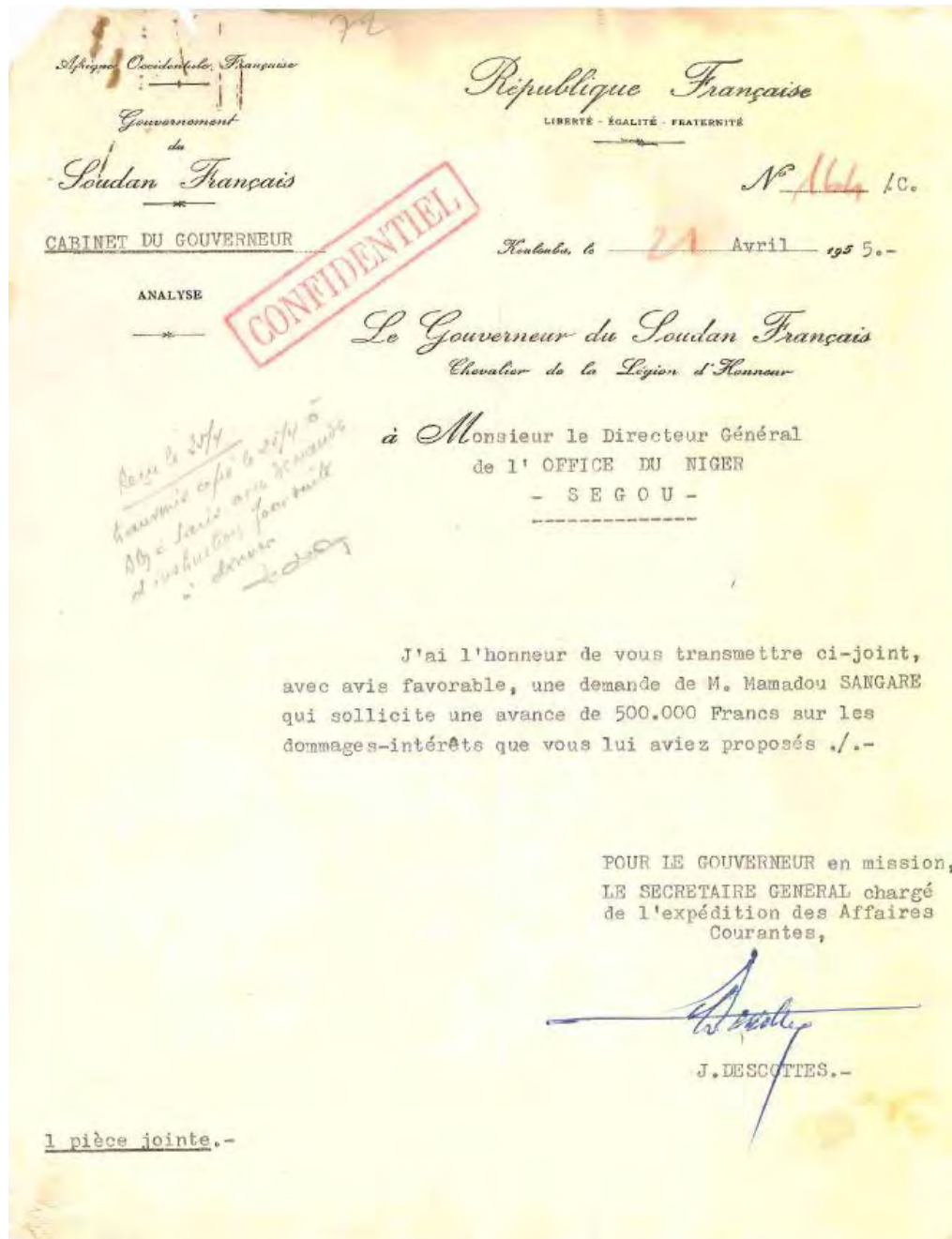


Figure 7: Courrier confidentiel à propos de l'Affaire Sangaré entre le gouverneur du Soudan et le Directeur de l'Office du Niger à propos d'un arrangement financier cloturant l'affaire. (sources : Archives de Dakar).

Pour clore le débat de la propriété foncière, la solution trouvée par l'Office du Niger fut donc l'éviction (figure 8) de Mamadou Sangaré, imposant ainsi encore une fois la toute puissance de l'Etat propriétaire²⁸. Mamadou Sangaré mourût en 1962.

TERRITOIRE
DU
SOUDAN FRANÇAIS
N° 27 /

Le Cdt de cercle de Ségou
à Monsieur le Directeur Général de l'Office du Niger
à SÉGOU

BORDEREAU D'ENVOI

DESIGNATION DES PIÈCES	NOMBRE de pièces	OBSERVATIONS
<i>Arrêté</i> Décision n°4430/SE-D du 31 Décembre 1954 rapportant l'arrêté 2146/SE-D du 20 juin 1954 concernant l'éviction des terres de l'O.N. à l'encontre du Colon MAMADOU SANGARÉ du village de SANGHAREBOUGOU -	2	
TOTAL.....	2	

Reçu : SÉGOU, le 8 JANV. 1955
A, le 19 P. le Cdt de cercle et P. l'Adjoint,

Figure 8: Bordereau d'envoi de l'arrêté concernant l'éviction de Mamadou Sangaré, ordre du commandant de cercle (reçu par le ministère des colonies) au directeur de l'ON (source: archives coloniales de Dakar)

« L'affaire Sangaré » a été la seule revendication foncière d'un colon qui ait été traitée par les plus hautes instances du gouvernement colonial. La plupart des revendications foncières des colons n'étaient pas exprimées ou quand elles l'étaient, elles étaient traitées par l'instructeur colonial qui était en charge du suivi des pratiques agraires des colons, qui avait l'ordre, depuis l'affaire Sangaré de « *taire les affaires foncières* » (Gouverneur du Soudan, 1956). Les descendants de Mamadou Sangaré, qui vivent à Ségou, parlent de ce conflit, comme d'un procès avant tout politique, d'une affaire d'Etat de la plus haute importance.

Cette affaire montre que l'autorité coloniale n'a pas respecté la loi foncière en vigueur. Le colonisateur avait promis aux colons une certaine sécurité foncière après 10 ans de bonne mise en valeur des terres, sécurité qu'aucun ne réussit finalement à obtenir. Par la concession, l'Etat colonial perdait ses pleins pouvoirs. Elle ne fut donc jamais appliquée laissant l'Etat

²⁸ La question des évictions en zone ON, sera, nous le verrons par la suite, toujours une question sensible qui prouve la toute puissance de l'ON et de l'Etat.

tout puissant, seul maître des terres irriguée. Ses représentants étaient perçus par les colons « comme des diables, des génies capables de vous détruire » contre lesquels quiconque, même pas Sangaré, n'avait pu lutter (extrait des rapports réalisés par des inspecteurs de la colonie au centre de Kokry suite au classement de l'affaire Sangaré). Les conflits étaient étouffés par les représentants coloniaux. Cette affaire illustre aussi les contradictions internes du système colonial, et les luttes entre ceux qui voulaient sécuriser le foncier des colons et ceux qui voulaient maintenir la prééminence de l'Etat. Bélimé, mis à l'écart de l'administration colonial, finit par défendre les colons.

2.2 *Au détour des récits : des nouveaux espaces aux nouvelles pratiques*

Le régime foncier instauré à la fin de la période coloniale prévoyait qu'après trois années d'installation, les exploitants se soumettaient à une nouvelle répartition de leurs lots irrigués. Cette répartition des terres devait se faire sur une appréciation exacte de la qualité des terres et de leur exploitation par les paysans. Dans la pratique, les règles d'appréciation étaient tellement floues qu'elles laissaient entière liberté d'appréciation aux moniteurs. Selon certains paysans²⁹, les moniteurs appréciaient la qualité des terres de leur exploitation sur une base purement subjective. Tout dépendait des relations personnelles que le paysan avait avec eux.

Après l'Indépendance, cette pratique prit encore plus d'ampleur, car à la faveur du nouveau régime, les moniteurs étaient devenus plus puissants, et cela entraîna de la corruption (Office du Niger, 1962). Le poids de l'Etat, notamment à travers les contrôles de la police économique, se renforça. Les revendications des colons, foncières ou autres, étaient étouffées. Les colons ont donc cherché à s'adapter.

Au foncier irrigué, officiellement attribué mais très instable en dimension, en localisation et en statut, s'ajouta petit à petit le foncier non officiel, paradoxalement plus stable car non dépendant de l'Office du Niger, mais des seules règles coutumières³⁰ (Jamin et Doucet, 1994). Deux espaces ont été ainsi mis en valeur par les colons de l'ON : les terres pluviales et les périmètres hors-casiers. Les colons développèrent donc de nouvelles pratiques foncières, visant à accéder à un espace « libre de droit ». Ayant bien compris la limite de leur liberté foncière dans les casiers aménagés, de nombreux colons se sont rapidement tournés vers l'exploitation parallèle des terres pluviales, disponibles en quantité dans les zones sableuses non aménagées entourant les casiers, se les appropriant progressivement par défriche, selon les principes du droit foncier coutumier.

Nous utilisons le terme coutumier, au sens d'un système capable d'évoluer de s'adapter, qui n'est pas figé, fortement lié aux évolutions sociales. Le terme coutumier a été défini par Lavigne Delville et Chauveau en 1998, comme un système les règles gouvernant l'accès à la terre et aux ressources font partie intégrante des normes sociales et le foncier est enchâssé

²⁹ Extrait d'entretien avec des colons Mossis installés dans la zone de Macina dans les années 1950.

³⁰

dans les rapports sociaux. Cette adaptation du système coutumier s'applique particulièrement en zone aménagée, une zone de colonisation récente, très diversifiée socialement

Ces terres défrichées faisaient partie de la zone dite de l'Office du Niger et étaient donc officiellement sous la tutelle de l'Office du Niger. Pourtant les exploitants les défrichaient et les géraient de manière traditionnelle. L'installation sur ces parcelles se faisait selon le droit de hache (la règle du premier arrivant), complété pour les hors-casiers par la reconnaissance du travail, même rudimentaire, d'aménagement. Par le développement de ces pratiques, on observe un « retour » aux principes traditionnels de gestion de la terre mais également une innovation foncière. Les paysans aménagent eux-mêmes des nouvelles terres, ce qui représente un investissement important en travail pour réaliser les canaux, les diguettes, les barrages, les drains.... Ces terrains irrigués permettaient aux exploitants de cultiver du riz irrigué, et donc d'avoir, malgré une maîtrise de l'eau très sommaire, des meilleurs rendements qu'avec la culture du mil pluvial, très soumise aux aléas climatiques. Cette exploitation était peu risquée au plan financier, puisqu'ils ne s'acquittaient pas de la redevance sur ces terres, et y mettaient très peu d'intrants. Les paysans diversifiaient leurs parcelles en associant les terres sèches, les terres irriguées de l'ON, les terres hors casiers. Ils minimisaient ainsi les risques climatiques, politiques, hydrauliques, économiques.

Après les grandes vagues de sécheresse au Nord Mali, des réfugiés se sont aussi installés sur ces terres libres de l'empreinte de l'ON, mais pas des règles foncières instituées par les villages de colons qui se les étaient appropriées. Ils étaient pour la majorité des locataires, ou des métayers de ces espaces.

La gestion des conflits, s'il en existait, était faite par le chef de terre, appuyé par le chef du village. Ces parcelles étaient donc rattachées à un territoire villageois. Aucune règles de l'Office du Niger n'y étaient respectées, que ce soit les règles foncières ou les règles d'exploitations agricoles

Les exploitants hors casiers, ainsi que les nouveaux arrivants ont été marginalisés du système d'attribution de l'ON. Ils ont laissé leur place à une nouvelle catégorie d'acteurs : les non-résidents. Assimilables à des producteurs ruraux les non résidents ont été installés sur les terres des casiers libérées, ensuite étaient réaménagées. Suite aux réhabilitations, et à l'amélioration de la qualité des aménagements sur les terres en casiers, la compétition pour l'accès à ces espaces s'est accrue, car le nombre d'exploitants potentiels ne cessait d'augmenter, pour un espace toujours limité.

Pour faire face à cette pression, les exploitants développèrent de nouvelles pratiques. En dépit de l'existence du décret de gérance et du cahier des charges, des pratiques « illégales », mais largement tolérées, se sont développées à l'Office du Niger. Certains auteurs parlent de la sous-location (Coulibaly, 2006). Comme on l'a vu, si les droits des exploitants sont transmissibles aux ayants droits, la location et la vente des parcelles sont formellement interdites. Dans la pratique, ces transactions sont très courantes, même s'il n'en n'existe pas de mesure. Ceci est d'ailleurs compréhensible pour des transactions officiellement prohibées. Elles impliquent pourtant des acteurs représentant l'Office du Niger, et sont le fruit d'ententes tacites ou explicites entre les différents acteurs, notamment entre les exploitants et les agents

de l'Office du Niger, et peuvent aller jusqu'à la corruption. Les quittances de paiement des redevances pour l'eau continuent d'être établies au nom des attributaires, mais elles sont en réalité payées par les locataires ou les acheteurs. Certaines ventes sont masquées sous prétexte d'éclatement des familles. Vendeurs et acheteurs affirment appartenir à la même famille, sous le même numéro d'attributaire, font une demande de division familiale et le numéro d'attributaire, et donc la parcelle revient officiellement à l'acheteur. Cette pratique, validée officieusement par l'ON permet de régler le problème du paiement de la redevance. Les membres paysans des comités paritaires de gestion, qui sont censés représenter leurs pairs, développent également des transactions avec l'Office du Niger, ou se taisent sur les pratiques de certains agents de l'Office du Niger, pour s'assurer une place dans l'espace foncier. Ces pratiques ne laissent donc aucune trace dans les listes des attributaires de l'Office du Niger. Les discours des gestionnaires de l'Office entérinent le non-dit : « *Certains disent que les paysans louent et vendent leurs parcelles, mais ce sont des pratiques informelles, et même illégales aux yeux des textes. Elles ne sont pas connues des services de l'Office du Niger* »³¹. Nos enquêtes montrent que les responsables de l'Office du Niger sont conscients de l'existence de ces phénomènes et même de leur ampleur. Les transactions illicites se sont tellement développées qu'elles sont considérées par certaines personnes comme informelles, dans le sens où elles n'impliquent pas formellement les structures de l'Office du Niger, le mot informel étant utilisé par les acteurs au sens de non-officiel, tout en étant finalement connu de tous et impliquant l'ensemble des acteurs, et ayant donc une large reconnaissance sociale.

L'un des constats que l'on peut faire est que la situation des exploitants n'a finalement pas beaucoup évolué. Leur statut foncier reste précaire, et la pression sur les terres ayant fortement augmenté, ils sont même de plus en plus « coincés » sur des parcelles dont la taille ne suffit pas à faire vivre leur famille. L'exiguïté des parcelles et les difficultés liées au paiement de la redevance eau, pouvant conduire à leur éviction, placent beaucoup d'exploitations familiales dans une forte précarité. Les évictions de la campagne 2004-2005, qui ont été politisées et judiciarisées³², ont révélé un profond malaise foncier dans une zone qui souhaite s'ouvrir aux investisseurs.

3 Gestion foncière à l'ON : la bonne gouvernance interpellée

3.1 La question des redevances et la problématique des évictions à l'ON – une question d'efficacité ou d'équité ?

La question de la redevance à l'Office du Niger est une question délicate. Les exploitants sont redevables de la redevance hydraulique, qui est justifiée par le service de l'eau qu'offre l'ON. Le non-paiement a pour conséquence l'éviction de l'exploitant. La principale conséquence de

³¹ Ancien directeur de zone à Niono, actuellement responsable à Segou.

³² Informations recueillies au cours des entretiens en 2011, complétées par le rapport de M. Djiré et A. Keita, Quand le contrôle de l'eau entraîne celui de la terre et des hommes : la gouvernance de l'eau et de la terre à l'Office du Niger, Rapport d'étude exploratoire, GERSDA-IIED, Février 2007.

cette redevance sur l'eau est donc une conséquence foncière. Cette redevance sur l'eau accentue finalement la précarité foncière des exploitants.

3.1.1 L'évolution des tarifs de la redevance

La jouissance des droits liés aux différents types de contrats est conditionnée au paiement des redevances (cf., par exemple, art. 28 du décret de gérance). Il est essentiel de comprendre que la redevance n'est pas le prix de la location de la terre, mais la somme due pour l'eau utilisée par le paysan pour la culture de son champ. L'analyse des différentes formes qu'a pris la redevance foncière au cours du temps permet d'éclairer encore une fois un système de gestion du foncier irrigué, rigide, contraignant et précarisant pour les exploitants.

La redevance a connu une évolution, tant dans sa nature que dans son tarif. Au départ, elle était payée en nature par les colons. Ceux-ci cultivaient à la fois le coton et le riz. Il y avait ainsi deux redevances :

- la redevance coton, payée sur la vente de ce produit
- la redevance riz, payée selon la forme suivante : 400 kg de paddy pour un hectare.

Plus tard, la culture du coton a été abandonnée à l'Office du Niger et on ne cultivait plus désormais que le riz. Et c'était toujours la même redevance qui était perçue. Cette situation a continué sous la Deuxième République. Il existait cependant, surtout lorsque l'état du réseau était très dégradé, des mesures de « dégrèvement », c'est-à-dire d'exonération partielle ou totale du paiement de la redevance. Le dégrèvement pouvait concerner des superficies importantes : en 1968-1969, sur les 362 ha cultivés par le village de Molodo_Bamanan, 34,25 ha, soit moins de 10% avaient été exemptés de redevance à cause du mauvais état des parcelles aménagées. En 1970, les registres de « Bilan de collecte » des services de l'ON montrent que pour certains villages à rendements faibles, il n'y a eu aucun cas de dégrèvement sur une période de plus de 10 ans. La situation des colons s'était aggravée surtout celle des colons dont les rendements étaient les plus bas. Beaucoup d'entre eux ne tiraient presque rien de leurs parcelles. Pour échapper à cette situation, les colons avaient commencé la culture des champs de riz hors-casier, qui ne faisaient pas l'objet de prélèvement de redevance eau. Mais très vite, l'ON a étendu la redevance à ces champs : 240 kg/ha de paddy pour les parcelles qui ne sont pas directement desservies par les canaux, 400 kg/ha pour les autres. La raison invoquée est que ce riz bénéficiait des effets de l'irrigation.

Jusqu'au milieu des années 80, la perception de la redevance était facilitée par le fait que l'Etat avait le monopole du traitement et de la commercialisation du riz. Après la récolte, le paysan se voyait laisser une partie de la production nécessaire à l'alimentation de sa famille ; le reste était amené dans l'une des 4 usines de décortiquage (Molodo, Dogofri, N'Debougou et Kolongo). Le riz était décortiqué et acheté par l'Etat qui, à travers l'OPAM (Office des produits agricoles du Mali), assurait la commercialisation. L'Office percevait directement ses redevances sur l'argent de la vente du riz. Malgré cela, de nombreux paysans étaient endettés, leur production ne suffisant pas à rembourser leurs dettes (redevance, matériels et intrants).

C'est après la privatisation des usines de l'Office du Niger à la fin des années 1980 que les paysans ont commencé à payer la redevance avec de l'argent. De 30.000 FCFA/ha au début, la redevance³³ a été portée à 67.000 FCFA/ha actuellement. Les évolutions récentes du tarif de la redevance sont retracées dans le tableau 5). On distingue 3 classes de tarif : la première concerne les superficies réhabilitées, la seconde, les superficies entretenues, et la troisième les superficies hors-casier.

Tableau 5: Barème de la redevance en FCFA/ha (source : Contrat plan 2005-2007)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Classe 1				
Riz saison	65 300	65 300	67 000	67 000
Riz contre saison	6 530	6 530	6 700	6 700
Maraîchage	56 700	56 700	56 950	56 950
Classe 2				
Riz saison	56 700	56 700	56 950	56 900
Riz contre saison	6 530	6 530	6 700	6 700
Maraîchage	44 500	44 500	37 520	37 520
Classe 3				
Riz saison	44 500	44 500	46 900	46 900
Riz contre saison ³⁴	6 530	6 530	6 700	6 700
Maraîchage	35 600	35 600	37 520	37 520
Hors casier				
Riz saison	44 500	44 500	46 900	46 900

De l'analyse de ce tableau, il ressort une augmentation de la redevance sur toutes les catégories de cultures tous les deux ans. Ainsi, la redevance de la campagne 2003-2004 a été maintenue au cours de celle de 2004-2005, mais elle a augmenté en 2005-2006 et les mêmes montants ont été reconduits pour la campagne 2006-2007.

Les surfaces aménagées à irriguer sont de plus en plus importantes, le coût de la redevance est donc amené à augmenter. Mais le tarif de la redevance n'est historiquement pas lié qu'au coût de l'eau d'irrigation. Selon les propos du PDG de l'Office du Niger dans une interview à Cauris en 1992³⁵ : « *les problèmes sont de plusieurs ordres... Il a fallu revenir d'abord sur les aménagements. La redevance que payaient les paysans était utilisée pour les salaires et pour faire face à d'autres charges de fonctionnement et non à l'entretien du réseau* » (Cauris-

³³ Payée en argent

³⁴ Tarif qui a fortement augmenté en 2011, pour inciter les paysans à abandonner la culture du riz contre saison, pour diminuer les consommations en eau

³⁵ Cf. Coulibaly, 2006 : 39.

Hebdo n° 37 du 10 juillet 1992). La redevance ne correspond donc pas au prix de l'eau, c'est une convention. Pendant le projet Retail, 70 % de la redevance servait à payer l'entretien du réseau et la gestion de l'eau de la zone, 30 % était reversés à la DG pour les salaires de l'ON (Jamin et Zerbo 90). La redevance permet également à l'ON d'inciter les colons à aller vers un type de culture plutôt qu'un autre.

La diminution des surfaces par exploitation fait que les exploitations de l'ON ne peuvent plus être rentables, puisque le seuil de rentabilité est à 3ha. (Coulibaly et al, 2006). Les exploitations ne sont donc, pour la plupart, plus en mesure de s'acquitter de la redevance.

Ces difficultés financières des exploitations seront à l'origine de nombreuses évictions dont celles de 2004- 2005 occasionneront de grandes tensions.

3.1.2 L'affaire des évictions de 2004-2005³⁶

Les paysans de l'ON ont toujours dénoncé le montant élevé des redevances. En mars 2004, « la grogne qui avait été longtemps contenue dans leurs champs de riz, a surgi quand la direction de l'ON a décidé de façon unilatérale, c'est à dire, sans concertation avec les paysans, d'une augmentation de la redevance eau » (Les Echos N° 812 du 19 mars 2004). Cette décision intervenait à un moment où il était avéré que les récoltes seraient mauvaises. Craignant le retrait de leurs parcelles, des paysans ont formé une délégation qui a saisi le ministre de l'agriculture. Suite à cette saisie, le délai de paiement fut prolongé. Mais les exploitants qui n'ont pas pu s'acquitter dans les nouveaux délais ont été évincés. La grande tension qui en résulta a nécessité le déplacement dans la zone des plus hautes autorités du pays, le Premier Ministre et le Président de la République. De ces visites se dégagèrent un *modus vivendi* suspendant apparemment les évictions, mais à charge pour les « mauvais payeurs » de s'acquitter de leurs obligations au plus vite.

Selon les déclarations de OT, exploitant évincé en 2005, à l'expiration du délai, tous ceux qui ont été évincés avaient déjà payé plus de la moitié des sommes dues. Pour certains, les sommes restant à payer étaient très faibles (entre 5000 FCFA et 10.000 FCFA). Les représentants des évincés et ceux qui avaient été maintenus ont tenu une réunion avec le directeur de zone³⁷. Au cours de cette rencontre, ce dernier aurait dit aux exploitants de continuer à cultiver leurs champs et de tout faire pour s'acquitter des redevances. Après cette réunion, beaucoup de paysans évincés ont commencé à planter le riz de contre-saison. C'est dans ce contexte que le directeur de zone a notifié aux paysans en cause la décision d'éviction. Le motif de la résiliation du contrat était le retard dans le paiement des redevances. Tous les paysans que nous avons rencontrés ont évoqué le délai de trois mois promis par le président ATT, délai confirmé par le premier ministre et le ministre de l'agriculture.

Lorsque se fondant sur ces promesses, les paysans évincés ont commencé à protester contre la décision, le directeur de zone a organisé une réunion en présence du commissaire de police, du commandant de brigade de la gendarmerie, du préfet et du maire de Niono avec

³⁶ Cette partie se base sur les informations recueillies auprès de OT, habitant à Niono évincé en 2005 ainsi que les extraits de certains journaux.

³⁷ Qui fut ensuite arrêté pour détournement de fonds publics.

visiblement l'objectif de dissuader les mécontents d'entreprendre toute action. En réponse aux évincés qui lui affirmaient qu'ils avaient payé le reste des redevances parce qu'il leur avait promis que la décision d'éviction serait levée, le directeur de zone aurait affirmé que ses promesses n'étaient rien à côté d'une décision du PDG de l'Office du Niger. Certains évincés avaient alors proclamé leur volonté de ne jamais abandonner des champs qui leur avaient été légués par leur père, qu'ils exploitaient et qu'ils s'apprêtaient à transmettre à leurs enfants. Il s'en est suivi de nombreuses arrestations d'évincés qui se déclarent aujourd'hui victimes d'abus et d'injustice. Selon eux, la plupart des nouveaux acquéreurs seraient des agents de l'Office du Niger, des gendarmes, des policiers et d'autres fonctionnaires locaux.

Pour la campagne 2004-2005, le groupe des évincés a recensé 195 familles qui ont perdu leurs champs. Parmi elles, 148 auraient entièrement payé les redevances. Sur les 5 zones de production, il semble que ce soient Niono et N'Debougou qui aient été les plus touchées.

L'affaire des évictions a été fortement politisée et médiatisée. L'affaire remonta au niveau de la justice. L'avocat des exploitants argumenta que l'Office du Niger se trouve avec les exploitants agricoles dans un rapport contractuel qu'il ne peut pas modifier unilatéralement. Pour lui, il y a un flou dans les textes, car si le décret de gérance et le cahier des charges semblent accorder des prérogatives de puissance publique à l'Office du Niger en parlant de résiliation et d'éviction, l'article 112 du cahier des charges tempère cette prérogative en disposant que « les litiges nés dans le cadre de l'exploitation des terres sont réglés à l'amiable et soumis en cas de désaccord persistant au CPGT. En cas de non accord le différend est soumis au tribunal civil à la diligence de l'une ou l'autre partie ». L'affaire portée devant le tribunal de Ségou a été tranché au tort des exploitants évincés qui ont immédiatement fait appel de cette décision.

Suite à cette décision, l'ensemble des paysans évincés se sont retrouvés dans une situation très précaire. Beaucoup d'entre eux ont fait l'objet de détention préventive à la police, à la gendarmerie et à la prison centrale de Niono pour avoir voulu continuer à exploiter les champs après leur éviction. A titre d'illustration, en 2007, une femme du village dit « du Camp N°10 » était détenue à la prison pour avoir signé une lettre d'un groupe de femmes de son village adressée au Préfet et dans laquelle elles affirmaient leur volonté de ne pas abandonner les champs de leurs maris évincés et être prêtes à mourir pour cela. Radio Kayra de Niono passa pratiquement en boucle des émissions réalisées dans les villages de l'Office, dans lesquelles les évincés dénoncent « les abus et les magouilles » des responsables de l'Office et des cadres administratifs de la ville.

Dans un article en date du 13 novembre 2007, le journal l'Essor décrit la situation du paiement des redevances pour la campagne 2006-2007. L'auteur constate qu'à l'approche des échéances de paiement (31 mars), à Niono, Kouroumari et Diabaly (localités visitées par le reporter du quotidien national), les producteurs sont en train de s'acquitter de leurs obligations : « *les guichets de l'Office du Niger sont pris d'assaut par les producteurs même les samedis et dimanches.* » Cependant, il souligne que ces derniers continuent de formuler des griefs : « *la plupart de ceux que nous avons rencontrés aux guichets formulent des*

arguments pour décrier le montant exorbitant de la redevance eau. En effet, la redevance est de 67.000 FCFA pour la classe 1 et de 56.400 FCFA pour la classe 2. ». Les riziculteurs estiment que « la production de riz, vu le taux actuel de la redevance eau, est peu rentable, dans la mesure où les engrais aussi sont très chers ». L'article ajoute que pour la direction générale de l'Office du Niger, l'argument du taux élevé de la redevance eau « ne tient pas la route ». Les taux sont négociés dans le cadre du contrat plan. L'État, à travers l'Office du Niger, aménage les périmètres avec des financements extérieurs coûteux ; ils sont ensuite donnés en exploitation aux producteurs qui signent un engagement conformément au cahier des charges. La redevance eau est perçue pour faire face aux travaux de réhabilitation du système d'irrigation qui coûtent cher. Cette vision des responsables de l'Office est notamment véhiculée à travers un message de sensibilisation du PDG de l'entreprise qui passait pendant quatre mois sur les antennes de l'ORTM. Ce message appelait les producteurs à s'acquitter de la redevance eau avant le 31 mars et rappelait que les contrevenants s'exposeraient au retrait pur et simple de leurs parcelles. Ce message est conforté par la position des plus hautes autorités du pays. Ainsi le Premier Ministre O. Y. Maiga, lors de son passage dans la zone Office en 2005 avait déclaré : « Les terres de l'Office du Niger appartiennent exclusivement à l'État, et puisque l'État les aménage à grands frais, il est loisible à n'importe quel citoyen de s'installer indépendamment de ses activités. Toutefois, la priorité est donnée aux résidents, donc aux producteurs qui n'ont pas d'emploi salarié. Tous les fils de la nation participent, dans les faits, au remboursement des prêts des investissements, même si il est évident que la grande majorité des citoyens n'est pas installée dans les zones de l'Office ». Le Premier Ministre avait conclu en soulignant qu'il comprenait la peine des expulsés et les a exhortés à respecter les engagements contractuels qu'eux même ont édictés : s'acquitter correctement du paiement de la redevance eau ou en subir les conséquences.

Ainsi, même si les paysans semblent pressés, selon l'article de l'Essor, de s'acquitter des redevances, leur statut n'en reste pas moins précaire. L'affaires des évictions a confirmé la toute puissance de l'Office du Niger et de ses règles.. Au delà des aspects juridiques et politiques que la question des redevances et des évictions soulève, elle pose également, et avec une grande acuité, celle de la sécurisation foncière des producteurs ruraux ainsi que celle, plus globale, de la gouvernance des ressources publiques.

3.2 *Eviction des exploitants, attribution des terres retirées et gestion des redevances : une question d'équité et de bonne gouvernance*

Dans cette affaire des évictions 2004-2005, Le sentiment d'iniquité est d'autant fort que les terres retirées sont la plupart du temps réattribuées à des personnes exerçant d'autres fonctions. Mais l'éviction des mauvais payeurs a bien un soubassement légal. Conformément aux dispositions du décret de gérance, du cahier de charges et du contrat plan, le non-paiement de la redevance à terme échu constitue une non-exécution de l'obligation contractuelle, donc un motif de rupture du contrat. L'éviction était donc fondée en droit. Mais dans la pratique, l'exécution de ces évictions soulève de nombreuses questions (évictions abusives, retrait de parcelles à des exploitants pour les attribuer ensuite à des non-

résidants...). Des questions d'équité et de bonne gouvernance se posent et peuvent être étendues à l'ensemble du système de gestion en vigueur à l'ON.

Certains évincés et des responsables syndicaux ont élaboré des mémorandums dans lesquels ils donnent la liste des nouveaux attributaires, qui sont pour la plupart des responsables administratifs et des agents des services techniques. Une de ces personnalités, bénéficiaire d'une parcelle retirée aurait, par exemple, proposé à un évincé un contrat de métayer. L'histoire qui suit illustre la précarisation des évincés au profit des fonctionnaires et des non-résidants.

Extrait d'un récit de vie :

SD est l'un des plus vieux habitants du village de Koyan Golobala,. Comme beaucoup d'autres colons, il a été déplacé de Gongosso (région de Sikasso), en 1950, et conduit par la force à l'Office du Niger pour y travailler. Selon ses enfants, il a 104 ans. Lui même soutient qu'il est arrivé à l'âge de 46 ans ; ce qui lui ferait 103 ans. Il est à la tête d'une famille de 37 personnes. SD était venu avec deux frères. En sa qualité de responsable de la famille, il reçut 19 ha. A la mort de ses frères, leurs enfants ont reçu 8 ha qui ont été enlevés des 19 ha attribués. Au moment des évictions de 2004-2005, il avait 9 ha. Depuis son entrée à l'Office du Niger jusqu'à cette date, il avait régulièrement payé ses redevances d'eau.

Au cours de la campagne 2004-2005, le montant de ses redevances d'eau s'élevait à 677 500 FCFA. Il réussit à payer 615.000 FCFA avant l'expiration du délai de paiement du 31 mars. Une rallonge de trois mois avait été accordée par les autorités. SD a dû vendre une de ses maisons pour payer le reste de ses redevances. Le jour où il s'apprêtait à payer, une de ses belles filles est décédée et il a dû faire face aux dépenses des funérailles. S'étant retrouvé dans l'impossibilité d'honorer ses engagements, il informa un membre du comité paritaire de partiteur qui lui a dit que le paiement pouvait être différé. Le lendemain des funérailles, SD paya le reste des redevances. Cependant, il se retrouva sur la liste des évincés. Après le retrait du champ, le membre du comité paritaire dit à Soumana Dembelé que ses enfants pouvaient continuer à exploiter en attendant la fin des négociations que le comité avait entreprises avec les responsables de l'Office du Niger. Lorsque les enfants se rendirent au champ, ils furent interpellés par les gendarmes et mis en garde à vue pendant trois jours. Ils avaient déjà ensemencé le champ et durent payer la redevance d'eau aux nouveaux attributaires, des non-résidants, qui leur permirent de récolter. Depuis cette période, ils ont dû abandonner le champ à ces nouveaux attributaires.

A travers le récit de SD on voit que la gestion du foncier irrigué est confuse : plusieurs acteurs interfèrent dans la gestion des redevances, ne tenant pas toujours le même discours. Cette confusion aboutit à la précarisation du statut d'attributaire. La décision d'éviction est au besoin imposée avec recours à la force publique. Le contrôle du foncier, loin d'assurer la pérennisation du statut des agriculteurs historiques, favorise l'installation croissante des non-résidants. Ces fonctionnaires, ou ces commerçants profitent du système pour exploiter de plus en plus de parcelles. Leur nombre a fortement augmenté, et ils ont changé de stratégie : ils cultivaient un peu de riz pour nourrir la famille ou pour obtenir un revenu complémentaire à leur salaire à travers une activité agricole (Jamin, 1994). Des tensions apparaissent entre des

paysans évincés et des non-résidents qui profitent de position sociale avantageuse pour employer dans des conditions souvent précaire les anciens agriculteurs attributaires. Les non résidents mettant en avant des capacités de financement supérieures à celles des paysans sont donc a priori clairement favorisés dans un système foncier en mutation marginalisant les colons historiques de l'ON.

Depuis la période coloniale jusqu'à la restructuration de l'ON, la question du statut des agriculteurs installés sur les terres de l'ON continue à se poser. Avant l'indépendance une évolution des statuts semblait envisageable, et avait été plusieurs fois promise. L'Etat colonial tenait son rôle d'aménageur et de régulateur du système foncier. Au moment de l'indépendance, l'instauration du régime socialiste a bouleversé de nouveau le système foncier. Le modèle socialiste a connu un échec, les terres irriguées se sont rapidement dégradées. Des entrepreneurs de sous main, invisibles, apparaissent. Le modèle de l'agriculteur familiale est remis en question. Le colon devient producteur. Les non résidants sont des entrepreneurs. C'est le statut de l'agriculteur familial qui sera finalement remis en question au cours de l'histoire, pourtant aucun changement majeur dans le statut foncier n'aura lieu, les agriculteurs resteront des « attributaires »³⁸ temporaires des terres de la zone ON.

Une contrainte majeure perdure : celle de la superficie disponible pour les agriculteurs, superficie qui diminue comme une peau de chagrin tout au long de l'histoire.

³⁸ Que nous qualifierons de catégorie « fourre-tout »

Chapitre 3 : Les années 2000 : L'Office du Niger, face au mur, appelle les investisseurs à la rescousse.

Lors de sa création, l'Office du Niger devait devenir le principal fournisseur des industries textiles de la France coloniale, le grenier à riz de l'Afrique de l'Ouest et un lieu d'innovations techniques et sociales. Les objectifs étaient ambitieux avec un million d'hectares à aménager en 50 ans.

Malgré l'Indépendance, les changements de régime et les évolutions économiques et sociales, les discours politiques ont gardé le même objectif : répondre aux défis alimentaires et industriels à travers une modernisation de l'agriculture et l'aménagement du « million d'hectares ».

1 Des attributaires cultivant des terres publiques : une *success story* en crise

Après un premier demi-siècle difficile, l'Office du Niger a enfin connu depuis 25 ans un net succès technique et économique. L'amélioration de la maîtrise de l'eau et la libéralisation du commerce ont conduit, grâce à l'intensification des techniques de culture, à une croissance importante de la production rizicole, une diversification des activités agricoles et une augmentation sensible des revenus des producteurs. Ces dynamiques de croissance, qui ont provoqué un engouement sans précédent pour une zone qui avait longtemps été un repoussoir, ont entraîné de profonds bouleversements sociaux, économiques et fonciers (Tableau 3).

Tableau 6: Evolution des surfaces exploitées en casiers, de la population et de la surface moyenne par famille attributaire entre 1981 et 2008.

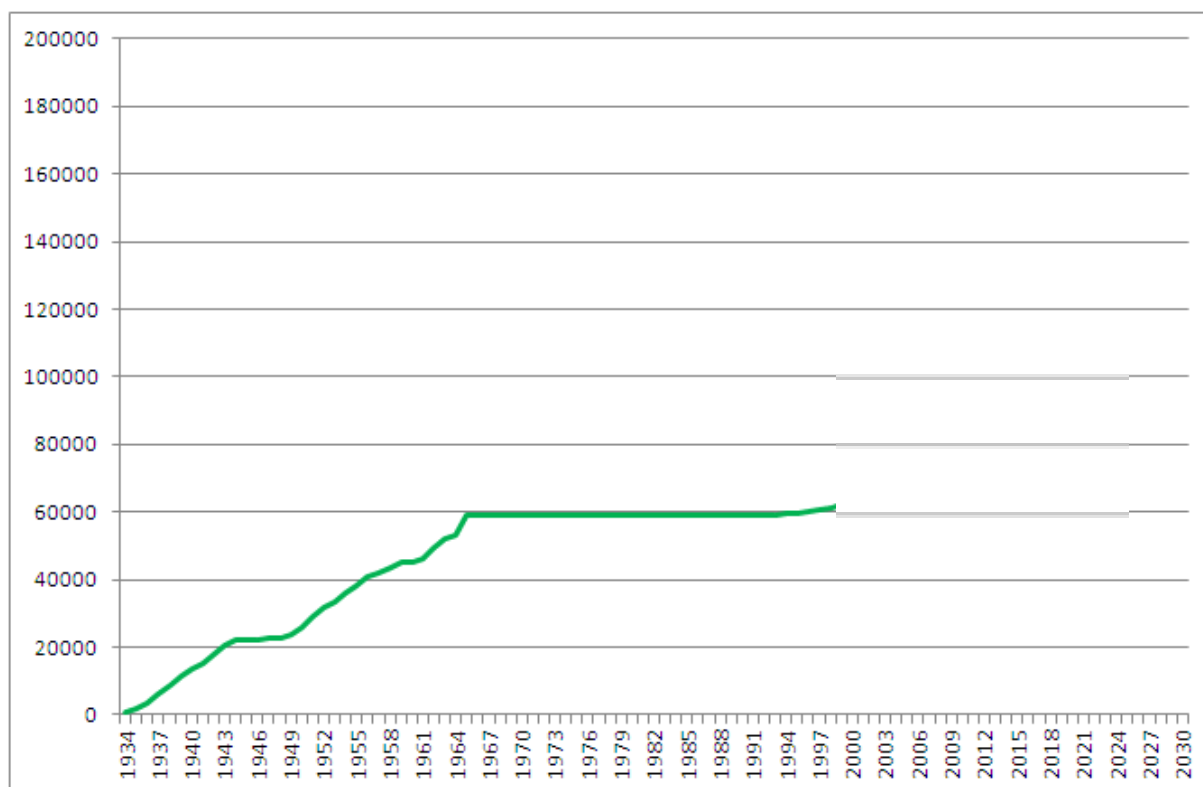
	1981	1994	2003	2008
Surfaces rizicultivées (ha)	34928 ha	44950 ha	68000 ha	78000 ha
Population	95000	160 000	350 000	520 000
Surface moyenne par famille attributaire	7,8 ha	4,3 ha	3 ha	1,9 ha

Suite à la généralisation des techniques d'intensification, en premier lieu le repiquage et le planage, les rendements rizicoles ont été multipliés par 5 entre 1981 et 2008. La zone est perçue comme le grenier à riz du Mali. Elle est devenue un espace très attractif. Les vagues d'installation de familles paysannes venues produire du riz dans l'eldorado irrigable, ajoutées à la croissance démographique naturelle des paysans en place, ont fait quintupler la population entre 1981 et 2008. Le nombre d'exploitations agricoles familiales est passé à

45 000. Sous les effets conjugués de l'augmentation de la population, des évolutions de l'organisation sociale des exploitations familiales et des modes de gestion du périmètre, la disponibilité en terre irriguée est devenue la contrainte majeure pour la zone, générant une forte concurrence pour l'accès au foncier irrigué. Lors de la réhabilitation des terres aménagées et des programmes d'intensification des années 1980, les surfaces ont été réduites pour faciliter l'adoption des nouvelles techniques. Cette réduction n'avait pas intégré l'importante croissance démographique de la zone, la segmentation progressive des familles et la lenteur de l'extension des aménagements (les superficies cultivées ont à peine été multipliées par 2 en cinquante ans). Le rythme des aménagements publics est en effet de l'ordre de 1300 ha/an depuis 1960. Ce sont aujourd'hui près de 90 000 ha qui sont mis en valeur (rizicultures, maraîchage et canne à sucre). On constate une concentration croissante des exploitations : 69 % des exploitations en 1998/99 disposent de moins de 4 ha alors que 2 % des exploitations possèdent à elles seules 10 % de l'ensemble des superficies. La taille des attributions est devenue une contrainte majeure pour les exploitations agricoles familiales. En 2003, les exploitations disposaient de lots de 3,7 ha en moyenne ; 56% d'entre elles disposeraient de moins de 3 ha de terres aménagées (soit en dessous du seuil de rentabilité fixé pour les EAF). Les surfaces disponibles par paysan attributaire sont passées d'une moyenne de 7 ha à moins de 2 ha (Bélières et al, 2008).

Devant nourrir des familles de plus en plus grandes sur des surfaces de plus en plus petites, les agriculteurs familiaux éprouvent des difficultés à s'acquitter de leurs redevances. L'arrivée des non-résidents a accru la pression foncière, remettant ainsi en cause le modèle de l'agriculture familiale choisi pour l'Office du Niger depuis l'époque coloniale.

Ce modèle est d'autant plus fragile que l'Etat ne parvient plus à tenir son rôle d'aménageur pour ces exploitations : depuis les origines, l'aménagement des terres irriguées a en effet été assuré par la puissance publique, soutenue au besoin par des bailleurs de fonds étrangers. La gestion de ces terres était confiée à l'Office du Niger, chargée d'encadrer l'exploitation des terres irriguées par les colons installés sur ses terres.



Graphique 2: Evolution des surfaces aménagées pour le développement de l'irrigation en zone ON - 1934-1999

Depuis la création de l'Office, l'ambition des autorités a toujours été d'aménager le million de terres irrigables, mais les chiffres restent loin de cet objectif.

Au début des années 2000, l'Etat malien peine en effet à assurer le développement des surfaces irriguées à cause du manque de capital financier. Selon les différentes sources à l'Office du Niger, le coût de l'aménagement d'un hectare est élevé de l'ordre de 3 millions de francs CFA. L'aide des bailleurs a permis de réhabiliter les casiers dégradés, mais pas d'aménager de nouvelles surfaces. Pourtant le gouvernement souhaite augmenter le rythme des aménagements pour répondre, au moins en partie, à la demande foncière croissante. L'Office doit établir une stratégie d'action pour, à la fois, répondre aux objectifs des politiques stratégiques du gouvernement malien, et satisfaire les besoins des exploitants agricoles et des investisseurs privés, tout en prenant en compte la disponibilité en eau du fleuve Niger. Pour ce faire, le Gouvernement du Mali a mis en œuvre le Schéma Directeur de Développement de la zone Office du Niger (SDDZON), outil de planification pour le développement à court, moyen et long terme³⁹. Deux objectifs généraux ont été fixés au SSDZON : l'augmentation de la production agricole et l'amélioration des conditions de vie de la population de la zone ON.

Ces objectifs généraux sont déclinés en objectifs spécifiques.

³⁹ Ce schéma, sujet de nombreuses controverses, sera finalement adopté en conseil des ministres en 2008

- Pour l'objectif 1 :
 - Extension et consolidation des aménagements hydro-agricoles
 - Augmentation de la capacité productive des exploitants
- Pour l'objectif 2 :
 - Développement de l'infrastructure, des services et de l'environnement économique
 - Aménagement du territoire et gestion des ressources naturelles

L'extension et la consolidation des aménagements hydro-agricoles sont les préalables sans lesquels la zone ne pourrait en aucun cas jouer le rôle stratégique qui lui est alloué. Lors de l'adoption du SDDZON en 2008, le Gouvernement avait inscrit un objectif d'extension de la zone irriguée à 200 000 hectares (en accord avec les conclusions des différentes études), ce qui nécessitait 120 000 hectares de nouveaux aménagements et la garantie de pouvoir maintenir en bon fonctionnement l'ensemble du système. Le développement des surfaces irriguées était une priorité stratégique pour le gouvernement. Ce développement d'appuyait sur la modernisation et l'intensification de l'agriculture, mais surtout sur l'octroi de parcelles à des investisseurs étrangers, publics et privés.

En 2007, lors de la campagne pour l'élection présidentielle, le Président Amadou Toumani Touré exposait sa vision : *« nous devons absolument sortir de l'agriculture de subsistance, nous devons enclencher le processus de transition de nos systèmes traditionnels vers des techniques modernes de production agricole. Une agriculture plus intensive devra naître »*.

2 L'Appel aux investisseurs privés.

2.1 Le Mali n'est pas un cas isolé

Le principal argument pour justifier l'appel aux investissements était que ceux-ci peuvent fournir *« des capitaux, des technologies, du savoir-faire, des infrastructures et un accès au marché et jouer par là même un rôle important pour catalyser le développement économique dans les zones rurales »*.

Le cas du Mali n'est pas isolé. Pour réduire de moitié la faim dans le monde d'ici 2015, objectif formulé lors du sommet mondial de l'alimentation en 1996, la FAO estime qu'il est nécessaire d'investir au moins 30 milliards de dollars EU supplémentaires par an. La capacité financière des pays en développement est limitée et l'aide publique au développement (APD) n'offre pas de réelle alternative (figure 9). En effet, le pourcentage de l'aide consacrée à l'agriculture a suivi une tendance à la baisse, et est descendu en dessous de 5%⁴⁰. L'investissement privé se présente donc comme une nécessité.

⁴⁰ FAO, « De l'accaparement des terres à la stratégie du gagnant-gagnant », Perspectives économiques et sociales, synthèses, juin 2009

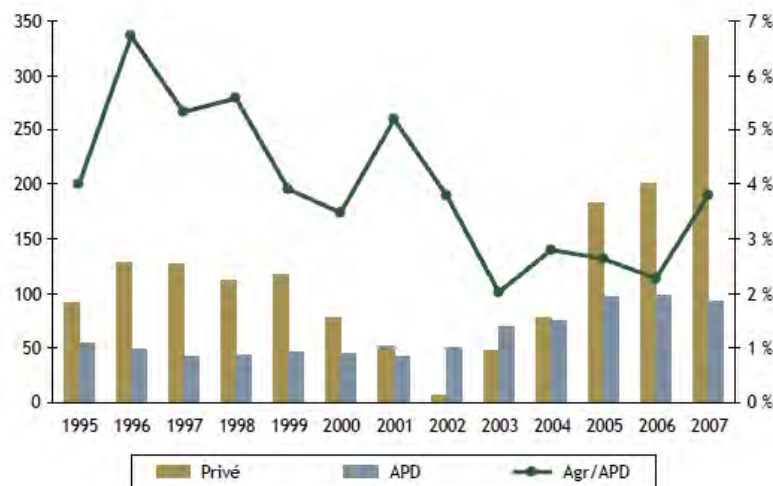


Figure 9: Entrées de capitaux vers les PVD (en milliards de dollars EU) [Source: OCDE, 2009]

2.2 *Au Mali, l'appel aux investisseurs est une volonté politique*

L'Etat malien a choisi la zone ON pour ces nombreux atouts⁴¹, comme espace stratégique de mise en œuvre de ses politiques de sécurité alimentaire⁴², et de développement de l'agriculture. En application de la volonté politique du gouvernement central le plaçant dans une posture d'exécutant, l'Office du Niger promeut l'investissement privé. L'Etat souhaite à travers l'Office du Niger attirer des investisseurs sur les terres de la zone ON. L'Office du Niger est l'organe officiel en charge d'accueillir les investisseurs.

Depuis 2002, l'Office a donc multiplié les appels à l'investissement privé⁴³ et présente la zone comme « un placement sûr », disposant de garanties (juridiques, techniques, économiques) en matière d'investissement (figure 10).

⁴¹ Grenier à riz du Mali : produit 60% des besoins de consommation nationale, grandes superficies de terres disponibles aménageables, pour une irrigation gravitaire qui limite fortement les coûts de production, et qui sécurise l'agriculture vis-à-vis des aléas climatiques

⁴² Objectif de production d'1 million d'ha de riz, annoncé pour la période 2007-2012 dans la feuille de route du Président

⁴³ Cf. site internet de l'ON www.office-du-niger.org.ml/, et élaboration par l'ON de divers documents comme « investir à l'ON », ou « Office du Niger : un créneau d'investissement pour les promoteurs privés (maliens et étrangers) »

Appel du Gouvernement Malien Aux Investisseurs Nationaux et Etrangers

Mesdames, Messieurs,

Savez-vous que la République du Mali, dispose d'un potentiel unique d'irrigation gravitaire au monde. En effet, grâce à son pendant naturel, le fleuve Niger surplombe une plaine de près d'un million d'hectares favorables à la riziculture.

Malheureusement, 60.000 ha sont seulement aménagés.

Mesdames, Messieurs,

Depuis la démocratisation du pays en 1991, le Gouvernement de la République du Mali a assuré une plus grande sécurité foncière sur les terres de l'Office du Niger à travers le degré de Cette sécurité foncière est assurée par des baux ordinaires et emphytéotiques respectivement de 30 et 50 ans renouvelables autant de fois que les deux parties en conviennent.

Déjà, des investisseurs nationaux et étrangers ont obtenu par bail emphytéotique des centaines voire des milliers d'hectares. Vous aussi, vous pouvez faire comme eux et investir à l'Office du Niger. Grâce au contrat qui vous lie à l'Office du Niger, vous avez la possibilité d'exploiter vos terres durant 50 ans et de les transmettre à vos ayants droit. Un placement sûr pour votre argent lorsque l'on sait que les autres pays, près de dix millions de francs sont nécessaires pour rendre productif un hectare. Mais à l'Office du Niger, il ne vous en faut même pas 3 millions.

Quelle aubaine enfin pour vous lorsqu'un hectare aménagé vous procure en moyenne un minimum de 6 tonnes / ha avec la possibilité pour vous de faire une deuxième récolte durant la contre saison.

Mesdames, Messieurs

Vous pouvez ainsi devenir propriétaire des terres de l'Office du Niger et fructifier votre avoir en le multipliant par plus de dix.

Entrez dès aujourd'hui en contact avec l'Office du Niger Tél. : (223) 21 32 02 92. Ou saisissez le Département de tutelle : Secrétariat d'Etat auprès du Premier Ministre chargé du développement Intégré de la zone Office du Niger pour tous renseignements complémentaires que vous souhaitez pour investir à l'Office du Niger en République du Mali.



Figure 10 : Appel à Investisseur, Source www.officeduniger.org.ml

Tout est mis en œuvre pour attirer les investisseurs, l'Office du Niger est présenté comme un investissement à faible coût comparativement à d'autres pays : *« un placement sûr pour votre argent lorsque l'on sait que (dans) les autres pays, près de dix millions de francs sont nécessaires pour rendre productif un hectare »* ; *« Mais à l'Office du Niger il ne vous faut même pas 3 millions »*. La rentabilité est mise en avant : *« Quelle aubaine enfin pour vous lorsqu'un hectare aménagé vous procure en moyenne un minimum de 6t/ha avec la possibilité pour vous de faire une deuxième récolte durant la contre saison »*.

Les chiffres visant à attirer les investisseurs sont différents selon l'organe du gouvernement qui relaye l'appel à investisseur. L'Office du Niger parle de près d'un million d'hectare cultivable. L'Etat central (à travers son secrétaire d'Etat, puis de son ministre délégué à la zone Office du Niger, cf. chapitre 4) parle lui de plus de 2 millions d'hectares irrigables.

Les autorités maliennes ont mis en place une politique de charme en direction des investisseurs, marquée notamment par la révision du code des investissements (toutes catégories confondues), la création d'une Agence Nationale de Promotion des investissements, d'un Conseil Présidentiel pour l'Investissement et d'un bureau de coopération internationale au niveau du Ministère de l'Agriculture. En annonçant certains projets dans le Plan de Développement Economique et Sociale et en appelant l'Office du Niger *« l'Eldorado vert »* du Mali, le Président Amadou Toumani Touré a fait comprendre ce qu'il attendait des grands investissements à l'Office du Niger.

Il s'agit d'abord de drainer plus de capitaux pour le financement des aménagements dans une zone dont les potentiels sont toujours vantés. L'installation des firmes devrait s'accompagner de l'utilisation de techniques agricoles et de matériels permettant une agriculture intensive et la transformation des produits. La question de l'emploi étant cruciale, les différents projets doivent créer de nombreux emplois directs et indirects. Le président Touré annonçait, par exemple, pour le seul projet sucrier de Markala, la création de 7 000 emplois directs⁴⁴. En définitive, la finalité des projets est d'accroître la productivité et la production agricole, en vue de permettre au Mali d'assurer sa souveraineté alimentaire et d'exporter dans la sous région.

L'appel des autorités maliennes a été entendu par de nombreux investisseurs. La crise alimentaire internationale et le regain d'intérêt pour les agro-carburants aidant, on a enregistré une véritable ruée des investisseurs privés (et des fonds souverains) vers les terres agricoles de la zone Office du Niger. Mais cette ruée s'est réalisée dans un contexte de relative confusion du fait de l'inachèvement du cadre juridique et institutionnel, de l'existence d'un régime foncier hybride et de la faiblesse des mécanismes de régulation existant.

3 Un cadre institutionnel en évolution

3.1 Les règles encadrant les acquisitions foncières dans la zone ON : un cadre institutionnel cohérent potentiellement favorable à une bonne gouvernance

Les acquisitions et locations de terres dans la zone Office du Niger sont régies par quatre catégories de textes :

- Le Code des investissements;
- Les textes de protection de l'environnement ;
- Les textes encadrant la gestion foncière ;
- La convention d'investissement et ou le contrat de bail qui précisent respectivement les engagements entre le gouvernement malien et l'investisseur, d'une part et, d'autre part, entre ce dernier et l'Office du Niger.

3.1.1 Le Code des investissements

Pour assurer la promotion des investissements privés, le Mali, à l'instar des autres pays de la sous-région, s'est doté d'un code des investissements définissant les modalités de l'investissement privé, aussi bien étranger que national. Adopté en 1991 (Loi n° 91-048 du 26 février 1991 portant Code des investissements et Décret n° 95-423/PRM fixant les modalités de son application) ce code est antérieur au mouvement actuel des acquisitions et locations de terres à grande échelle et ne prend pas en compte certains aspects spécifiques, malgré les révisions successives dont il a été l'objet (notamment en 2005).

⁴⁴ Amadou Toumani Touré, op. cit., p. 31.

L'article premier du Code des investissements énumère neuf objectifs dont : la mobilisation de l'épargne nationale et des capitaux venant de l'extérieur, la création d'emplois, la formation des cadres et d'une main d'œuvre nationale qualifiée, la création, l'extension et la modernisation des infrastructures industrielles et agro-sylvo-pastorales.

Le Code définit l'investissement comme « le financement des immobilisations et du fonds de roulement initial dans le cadre d'un projet de développement ». Les projets d'investissement sont appréciés en fonction de la valeur ajoutée directe dont le taux minimum est fixé à 30% du chiffre d'affaires. Le code définit les mécanismes et dispositions tendant à faciliter lesdits investissements, à travers un dispositif juridique et institutionnel. Il se veut attractif⁴⁵. Ainsi, il accorde beaucoup de facilités aux investisseurs (facilités fiscales, financières, flexibilité des conditions d'embauche et de licenciement, etc.).

Trois régimes d'agrément sont prévus par le Code des investissements. Le régime A, appelé régime des petites et moyennes entreprises, concerne les investissements d'un montant inférieur à 100 millions de francs CFA. Le régime B est, lui, adapté pour les investissements supérieurs ou égaux à 100 millions de francs CFA, et est donc appelé régime des grandes entreprises. Le troisième, le régime C, est celui dit des zones franches, appliqué pour les entreprises nouvelles tournées principalement vers l'exportation. Les entreprises agréées au régime dit des zones franches bénéficient de l'exonération totale et permanente des droits et taxes liés à l'exercice de leurs activités. Elles sont autorisées à vendre jusqu'à 20 % de leur production sur le marché national en s'acquittant des droits et taxes normalement dus.

Les entreprises, porteuses d'investissements peuvent bénéficier de nombreux avantages fiscaux, variant selon la catégorie du régime:

- Exonération de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et la contribution des patentes. La durée de cette exonération est de 5 ans pour le régime A et de 8 ans pour le régime B.
- Exonération de l'impôt sur les revenus fonciers et la taxe sur les biens de main morte pour les constructions nouvelles. La durée de cette exonération est de 5 ans pour les régimes A et B. Elle est de 10 ans pour les entreprises de promotion immobilière.
- L'étalement sur trois ans, du paiement des droits d'enregistrement sur les actes de création des sociétés et exonération de ces droits en cas d'augmentation de capital

La reprise pour réhabilitation d'entreprises publiques par de nouveaux promoteurs dans le cadre du programme de privatisation des entreprises publiques peut, suivant le montant de l'investissement, bénéficier des avantages des régimes A ou B. Les implantations industrielles dans les régions sont encouragées à travers l'augmentation du délai d'exonération de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et les contributions des patentes. Le décret d'application du Code détermine trois zones géographiques, dont le District de Bamako constitue la zone I. Pour la zone II (régions de Koulikoro, Sikasso et Ségou), la période d'exonération de l'impôt sur le BIC et de la contribution des patentes est prolongée de deux

⁴⁵ Entretien avec un agent de l'API qui accueille les investisseurs, Juillet 2010.

années. Les unités industrielles étant généralement concentrées dans le District de Bamako et alentour, cette mesure vise à encourager l'investissement dans les régions moins loties.

Outre l'égalité de traitement avec les investisseurs nationaux, le Code d'investissement offre plusieurs autres garanties relatives, entre autres, au droit de rapatriement des bénéfices et des salaires, au recours à l'arbitrage pour le règlement des litiges, ainsi qu'à l'octroi de toute garantie au sens de l'article 15 du Traité instituant l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (AMGI) signé par le Mali en octobre 1990. Les litiges pouvant surgir entre les investisseurs étrangers et l'Etat sont réglés d'abord par la procédure à l'amiable ou dans le cadre des accords bilatéraux de protection des investissements étrangers. En cas d'échec, les parties auront recours à la procédure d'arbitrage prévue par la convention du 18 mars 1965 créant le Centre International pour le Règlement des différends Relatifs aux Investissements (CIRDI), ratifiée par le Mali le 3 janvier 1978. Enfin, le Code offre des garanties de sauvegarde des droits acquis, à travers notamment des clauses générale de stabilisation. Aucun seuil minimum d'investissement n'est exigé pour qu'un projet soit éligible au Code. Le taux de valeur ajoutée, qui doit être égal ou supérieur à 35%, est le seul élément fondamental pour l'appréciation des projets.

Pour une application efficiente des dispositions du Code, l'Etat a également dû réorganiser les services en charge de la question. Un ministère chargé des investissements a été créé. Sous la tutelle de ce ministère, est placée l'Agence pour la promotion des investissements dont la mission est essentiellement d'accroître les investissements directs, notamment étrangers. Un guichet unique a été créé à cet effet, en 2008, pour abriter toutes les procédures administratives de création d'entreprises liées aux nouveaux investissements, raccourcissant les délais des différentes étapes.

Ces divers avantages expliquent, en grande partie pourquoi les grands investisseurs, nationaux et étrangers, préfèrent d'abord passer une convention d'investissement avec le gouvernement, avant de s'adresser à l'Office du Niger pour la procédure d'attribution des terres. De surcroît, l'accord préalable des plus hautes autorités de l'Etat, à travers une telle convention, est toujours de nature à faciliter ladite procédure.

3.1.2 Les textes de protection de l'environnement

La constitution malienne du 25 février 1992 fait du droit à un environnement sain, un droit de la personne humaine. Dans le même temps, elle considère la protection de l'environnement comme un devoir commun aux citoyens et à l'Etat. L'article 15 de la constitution dispose que : « *Toute personne a droit à un environnement sain. La protection, la défense de l'environnement et la promotion de la qualité de la vie sont un devoir pour tous et pour l'Etat* ».

En écho à ces considérations constitutionnelles, mais aussi sous la poussée des préoccupations environnementalistes au plan international, une réglementation a été progressivement mise en place pour assurer une bonne protection de l'environnement et du cadre de vie.

C'est ainsi qu'a été adoptée, en 2001, une loi qui constitue le texte législatif de base pour la lutte contre la pollution et les nuisances (loi n° 01-020 du 30 mai). Elle définit la nuisance comme « *toute agression contre le milieu naturel ou artificiel entourant l'homme et causant*

un désagrément ou dommage à ce dernier » et la pollution comme « toute contamination ou modification directe ou indirecte de l'environnement provoquée par un acte susceptible d'influer négativement sur le milieu, de provoquer une situation préjudiciable pour la santé, la sécurité, le bien-être de l'homme, de la faune, de la flore ou des biens collectifs et individuels ».

Selon l'article 3 de la loi, toute activité susceptible de porter atteinte à l'environnement et à la qualité du cadre de vie est soumise à une autorisation préalable du Ministre chargé de l'environnement, sur la base d'un rapport d'étude sur l'environnement. Quant à l'article 5, il soumet obligatoirement à un audit environnemental tout travail, tout aménagement et tout ouvrage industriel, agricole, minier, artisanal, commercial ou de transport dont l'activité peut être source de pollution, de nuisance ou de dégradation de l'environnement.

En application des dispositions de cette loi a été adopté, en 2003, le décret relatif à l'étude d'impact environnemental (Décret n° 03-594/P-RM du 31 décembre 2003). Si le contenu de ce décret traite aussi des impacts sociaux des projets, son intitulé ne fait aucune mention de ce volet. La volonté d'assurer une plus grande prise en compte des impacts des projets touchant aux intérêts directs des personnes vivant sur les sites d'implantation des projets a aussi conduit les autorités à adopter un nouveau décret (décret n° 08-346/P-RM du 26 juin 2008) qui insiste sur l'impact social des projets. Ce décret fixe les règles et procédures relatives à l'étude d'impact environnemental et social. Ce texte connaîtra une modification mineure en 2009. Portant sur le montant des frais à payer par le promoteur du projet à l'administration. Celle-ci concerne trois dispositions (articles 12, 13 et l'annexe du décret N° 08-346/P-RM du 26 juin 2008)

La loi n° 01-020 du 30 mai 2001 relative aux pollutions et aux nuisances et à sa suite le décret n° 08-346/P-RM du 26 juin 2008 définissent l'étude d'impact environnemental et social comme étant *« l'identification, la description et l'évaluation des effets des projets sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage, y compris les interactions entre ces facteurs, le patrimoine culturel, socioéconomique et d'autres biens matériels »*. L'article 2 du décret n° 08-346/P-RM du 26 juin 2008 précise l'objet de cette étude:

- La prévention de la dégradation de l'environnement et de la détérioration du cadre de vie des populations suite à la réalisation des projets ;
- La réduction et/ou la réparation des dommages causés à l'environnement par l'application des mesures d'atténuation, de compensation ou de correction des effets néfastes issus de la réalisation des projets ;
- L'optimisation de l'équilibre entre le développement économique, social et environnemental
- La participation des populations et organisations concernées aux différentes phases des projets ;
- La mise à disposition d'informations nécessaires à la prise de décision.

Ces dispositions traduisent le souci du législateur malien de garantir que les projets puissent assurer un développement harmonieux prenant en compte les divers aspects humains.

Les projets étant d'envergures diverses, le décret les classe en trois catégories. Les projets de la catégorie A sont ceux qui peuvent avoir des impacts très négatifs, généralement irréversibles, sans précédent, le plus souvent ressentis dans une zone plus vaste que les sites faisant l'objet des travaux. Les projets de la catégorie B ont des impacts négatifs sur l'environnement et sur les populations, mais moins graves que ceux des projets de la catégorie A. Leurs impacts sont délimités et rarement irréversibles. Les projets de la catégorie C ont des impacts négatifs qui ne sont pas significatifs sur l'environnement.

L'importance de cette catégorisation réside dans le fait que les projets des catégories A et B sont soumis à *l'étude d'impact environnemental et social*, alors que ceux de la catégorie C sont soumis à une étude simplifiée appelée *notice d'impact environnemental et social* qui est un document relatant une description sommaire du projet, les impacts éventuels sur l'environnement et les mesures envisagées pour réduire ou éliminer les impacts négatifs.

Dans le premier cas, le décret mentionne les obligations suivantes : l'identification et l'évaluation détaillée des impacts, la description des méthodes utilisées pour la consultation publique, ainsi que le plan de gestion environnementale et sociale. Dans le second cas, le document ne doit comporter que l'identification et l'évaluation sommaire des impacts et un plan de suivi et de surveillance.

Les projets soumis à l'étude d'impact environnemental et social ne peuvent, en principe, connaître un début de réalisation sans l'autorisation du Ministre chargé de l'environnement, délivrée sous la forme d'un *permis environnemental* qui rend obligatoire la mise en œuvre des actions d'atténuation des impacts et de compensation recommandées par *l'étude d'impact environnemental et social*. Par ailleurs, deux autres préalables doivent être remplis en direction des populations de la zone d'implantation. En premier lieu, le promoteur doit informer les populations, particulièrement les personnes susceptibles d'être affectées par le projet. En second lieu, une consultation publique est organisée autour du projet, par le représentant de l'Etat ou le maire du lieu d'implantation, pour permettre aux populations de faire valoir leurs préoccupations. *L'étude d'impact environnemental et social* est accompagnée d'un *plan de gestion et de suivi environnemental et social*. Ces dispositions s'appliquent à tous projets, y compris ceux de développement agricole.

3.1.3 Les textes encadrant la gestion foncière

Ces textes sont soit de portée générale, soit spécifiques à la zone Office du Niger.

Le Code domanial et foncier (CDF) et la Loi d'Orientation Agricole (LOA) incarnent la première catégorie alors que la seconde est représentée par le Décret de gérance des terres à l'Office du Niger. Pour mémoire, on rappellera que le CDF et la LOA fixent les principes ainsi que le cadre général et les grandes orientations de la gestion foncière dans le pays en général ; le Décret de gérance traite de la question spécifique dans la zone Office du Niger. Le chapitre portera donc essentiellement sur ce texte, et en l'occurrence, sur les dispositions relatives aux investissements agricoles privés, à travers les baux emphytéotiques ou ordinaires portant sur des terres non encore aménagées.

La procédure d'obtention d'un bail à l'Office du Niger, telle qu'instituée par les textes, se décline en quatre étapes. Premièrement, le candidat à l'obtention d'un bail adresse une demande au Président Directeur Général de l'Office du Niger. A la réception de cette demande, l'intéressé est invité à prendre contact avec les services de la Direction technique pour discuter des différents aspects du projet et permettre l'identification du site approprié pour sa réalisation. A la suite de cette démarche et sur la base des conclusions de la Direction technique, la Direction Générale adresse au candidat une lettre d'accord de principe. Le promoteur réalise ensuite les études requises, à savoir : une étude de faisabilité du projet d'aménagement comprenant la faisabilité technique, les évaluations socio-économiques et financières, l'étude d'impact environnemental et social. Les études techniques doivent, entre autres, traiter des infrastructures principales, secondaires et tertiaires d'irrigation et de drainage, et des aménagements parcellaires à réaliser par le promoteur. Ces études doivent être menées dans un délai d'un an. Finalement, lorsque les résultats de ces études auront été jugés positifs et validés, le contrat de bail sera conclu avec un cahier des charges, qui définit les conditions de la mise en valeur de la parcelle attribuée.

3.1.4 La convention d'investissement et le contrat de bail

Les textes encadrant la gestion foncière, qu'ils soient de portée générale ou spécifique à l'ON, ne sont pas suffisants pour bien appréhender tous les aspects des investissements privés dans la zone. Pour cela, il importe de se référer documents contractuels, le contrat de bail qui lie l'investisseur à l'Office du Niger et précise les engagements des deux parties et, dans certains cas, la convention d'investissement entre le promoteur du projet et le gouvernement

La convention d'investissement

Cette convention est une pratique relativement récente en matière d'investissement privé dans le secteur agricole, même si on peut retrouver quelques rares expériences dans les années 90 (cf. tableau 2). Ces conventions, auxquelles le décret de gérance des terres affectées à l'Office du Niger ne fait aucune référence, traduisent la volonté des investisseurs de s'assurer de garanties gouvernementales pour la réussite de leur projet, en les inscrivant dans le cadre de projets de développement. De gros investisseurs comme Illovo (Sosumar), China Light Industrial Corporation for Foreign Economic and Technical Cooperation (CLETC) – N'Sukala, Malibya–Agriculture, le Groupe Tomota, ou la Société des Moulins Modernes, ont eu recours à ce mécanisme.

Les conventions commencent par un préambule qui rappelle le contexte et l'objet de l'investissement. Elles fixent ensuite les engagements des deux parties, les conditions i) d'octroi de la terre, d'accès à l'eau, ii) d'utilisations des ressources minières qui pourraient être découvertes sur le site, iii) de participation des entreprises tierces, iv) de cession des droits découlant du contrat et de règlements des litiges. Elles précisent la superficie mise à disposition ainsi que la durée avec la mention que les dites superficies seront libres de toutes entraves judiciaires et de tous droits fonciers. Elles mentionnent aussi les servitudes d'utilité publique que l'Etat pourra être amené à imposer ainsi que l'engagement de l'investisseur à réaliser les études, faire les aménagements et respecter toutes les formalités légales requises.

Les avantages fiscaux sont également mentionnés, en lien avec les dispositions du code des investissements.

Le détail des engagements, ainsi que le signataire (côté gouvernement), varient d'une convention à l'autre, en fonction du type d'investissement et de la porte d'entrée choisie par l'investisseur. Dans la plupart des cas, il est précisé que l'investisseur devra entrer en contact avec l'Office du Niger pour la mise en œuvre concrète des dispositions, notamment foncières, de la convention.

Le contrat de bail

Malgré l'intérêt politique, stratégique, fiscal et juridique des conventions d'investissement, seul le *contrat de bail* donne une forme aux engagements contractés sur le plan foncier. A cet égard, la convention apparaît comme une sorte de déclaration d'intention, dont les dispositions commencent à prendre forme avec la réalisation des diverses études requises et sont concrètement formalisées, totalement ou partiellement, dans le contrat de bail. Ainsi, la convention peut porter sur d'immenses superficies (par exemple 100 000 ha pour Malibya et 20 000 ha pour GDCM), mais le bail ne portera que sur les superficies pour lesquelles les études ont été menées et les garanties d'aménagement présentées (25 000 ha dans un premier temps pour Malibya et 7 400 ha pour GDCM).

Le *contrat de bail* est signé entre le Directeur Général de l'Office du Niger et l'investisseur. Il précise l'objet et le type de bail (*ordinaire* – 30 ans - ou *emphytéotique* – 50 ans), ainsi que sa durée, et la localisation exacte des terres concernées. Il mentionne les délais de mise en valeur (3 ans), la destination des lieux, ainsi que les charges et conditions, notamment les conditions d'accès à l'eau et de paiement de la redevance, les conditions d'exploitation, de résiliation du contrat, de retrait de la parcelle et de règlement des litiges. Le contrat est enregistré au bureau des domaines et du cadastre de Ségou.

3.2 La démarche légale d'obtention des terres pour les investisseurs

3.2.1 Première étape : émission de la demande d'installation localisée

Le promoteur adresse une demande manuscrite au Président Directeur Général de l'Office du Niger. Cette demande doit préciser l'adresse de l'investisseur concerné, la superficie demandée, le type de spéculation à réaliser et éventuellement le lieu visé.

3.2.2 Deuxième étape : investigation préliminaire de l'Office du Niger sur le site demandé

Ce travail est généralement fait par les services techniques de l'ON (au siège de l'institution à Ségou, ou dans les directions de zone). Il vise à identifier le lieu, la source d'eau, la population présente, et les éventuelle exploitations en cours (et éventuellement les aspects de topographie et de pédologie). Ce travail analyse la pertinence du projet par rapport au plan d'aménagement de la zone ON. En cas de conclusions positives, une *lettre d'accord de principe* est délivrée au promoteur, qui doit alors réaliser à ses frais le bornage de la superficie attribuée (coût : 340 000 FCFA/ha environ).

3.2.3 Troisième étape : étude de faisabilité du projet d'aménagement

Après la signature de la lettre d'accord de principe, le promoteur a une année pour préciser son projet, à travers une étude de faisabilité comprenant : la faisabilité technique du projet ; les évaluations socio-économiques, financières et d'impacts environnementaux et sociaux du projet ; les études techniques d'exécution portant sur les infrastructures principales, secondaires et tertiaire d'irrigation et de drainage, et les aménagements parcellaires. Ces études sont entièrement exécutées par un consultant à la charge du promoteur (les frais varient de 65 000 à 120 000 FCFA/ha). Elles donnent lieu à un ou plusieurs rapports, qui sont soumis à l'évaluation et l'approbation de l'Office du Niger. La partie Etude d'impact Environnemental et Social (EIES) est évaluée et approuvée par la Direction Nationale de l'Assainissement et du Contrôle des Pollutions et des Nuisances (DNACPN) et le Ministère de l'Environnement, pour l'obtention du permis environnemental.

3.2.4 Quatrième étape : signature du bail et mise en valeur de la superficie

Après obtention du permis environnemental et validation des études auprès de la commission des baux de l'Office, le bail d'exploitation (BO ou BE) et son cahier des charges peut être signé. Le promoteur dispose alors de 3 ans pour réaliser les travaux et la mise en valeur de son périmètre. Cette période est renouvelable une seule fois, si le niveau des travaux a atteint au moins 50% au bout des 3 premières années. L'aménagement hydro-agricole des périmètres ne doit intervenir qu'après la signature du bail d'exploitation, et les travaux doivent être réalisés conformément aux normes techniques de l'ON et à la réglementation malienne en matière de prise en compte des aspects environnementaux. Les frais d'aménagement sont généralement compris entre 3 000 000 et 3 500 000 FCFA/ha. L'Etat prend en charge les travaux de construction des grandes infrastructures d'irrigation (en amont du projet) et de drainage (en aval) et le promoteur finance le reste. Le montant de la redevance eau à payer par l'investisseur est fixé par décret pris en Conseil des Ministres et dépend du choix du promoteur à prendre en charge lui-même l'entretien et la maintenance du réseau secondaire qu'il a réalisé (ces coûts sont donc déduits du montant initial de la redevance), ou d'en déléguer la mission à l'Office du Niger dont c'est normalement le rôle (le promoteur paye alors le taux de redevance normal appliqué à l'Office).

Un grand nombre de structures interviennent dans la gestion des terres à l'Office du Niger, en ce qui concerne l'installation des grands privés. Il est intéressant d'analyser la place et le rôle de ces structures, ainsi que les mécanismes par lesquels elles interagissent.

3.3 Les structures et mécanismes d'intervention

L'Office du Niger a la responsabilité de la gérance des terres qui lui ont été affectées dans la zone. Pendant longtemps, cette structure a été présentée et continue encore de l'être, comme « un Etat dans l'Etat ». Sans être obsolète, cette assertion est cependant progressivement remise en cause, notamment avec l'installation des grands privés qui mobilise de nombreuses autres structures, en dehors de l'Office, voire parfois le contourne. Nous allons analyser le rôle des organisations de la superstructure politique et administrative et celui des structures opérationnelles de terrain, puis leurs interactions à travers le contrat plan..

3.3.1 Les organisations de la superstructure politique et administrative

Ce sont les différentes structures centrales qui agissent directement ou indirectement en amont du processus d'attribution des terres et pour certaines, parfois en aval, sur le terrain, à travers leurs services déconcentrés.

Le Conseil présidentiel pour l'investissement et l'Agence pour la Promotion des Investissements (API) :

La mission de ces deux structures va au-delà de la question de l'investissement agricole.

Initié par la Banque Mondiale dans un certain nombre de pays africains, dont le Mali, le Conseil Présidentiel pour l'Investissement (CPI) vise à constituer un canal de dialogue direct entre les investisseurs et les plus hautes autorités de l'Etat, en vue de lever les obstacles à l'investissement privé et favoriser son essor, à travers un groupe de travail constitué à cet effet. Créé en 2003, le CPI du Mali est présidé par le Chef de l'Etat malien et est composé de membres étrangers et nationaux représentant de grands groupes miniers, industriels et financiers, ainsi que plusieurs ministres (Oakland Institute, 2011). Il se réunit deux fois par an. Il a déjà élaboré un plan d'action pris en compte dans le programme d'action gouvernemental. Il travaille actuellement à l'élaboration d'un nouveau Code d'investissement et d'une loi sur le secteur privé. Cette structure a eu probablement une forte influence sur l'option d'un développement de l'entreprise privée Agricole⁴⁶.

A la différence du CPI, dont les délibérations ne sont pas diffusées, l'Agence pour la Promotion des Investissements (API) a, elle, un rôle plus transparent. Pour assurer une plus grande intervention du secteur privé dans l'économie nationale, le gouvernement a créé cette agence en 2005. Placée sous la tutelle du Ministère de l'Industrie, de l'Investissement et du Commerce, elle a pour mission essentielle de faciliter et d'accroître les investissements directs, notamment étrangers. Un guichet unique a été créé à cet effet, en 2008, pour abriter toutes les procédures administratives de création d'entreprises liées aux nouveaux investissements, raccourcissant les délais des différentes étapes. Toutes les demandes d'agrément au Code des Investissements, ou les demandes d'autorisation préalable pour la création d'entreprises sont, en principe, centralisées au niveau du Guichet Unique. L'API s'occupe d'attirer et d'orienter des investisseurs. A cet effet, elle a développé, entre autres, toute une panoplie d'encarts publicitaires vantant les opportunités d'investissement dans la zone Office du Niger.

Les départements ministériels et leurs services déconcentrés

La tutelle de l'Office du Niger a pendant longtemps été exercée par le Ministère du Développement rural et suite à la restructuration ce secteur, par le Ministère de l'Agriculture. En 2009, la Présidence de la République a constaté que le Ministère de l'Agriculture avait une forte charge de travail, ne pouvait pas se concentrer exclusivement sur la zone ON, et surtout ne pourrait pas gérer l'installation des investisseurs privés (figure 10). Un nouveau secrétariat d'Etat, intitulé Secrétariat d'Etat en charge du développement intégré de la zone ON « SEDIZON » a été mis en place en avril 2009. Même si l'octroi de baux ordinaires et emphytéotiques, comme nous l'avons déjà dit, était prévu par le décret de gérance, ces deux

⁴⁶ Responsable de l'ON, Septembre 2010.

modes de tenure n'avaient jamais autant été au centre des stratégies gouvernementales. La forte volonté politique d'installation d'investisseurs privés capables de mobiliser d'importants capitaux a entraîné une recentralisation du pouvoir. Les prises de décisions ont lieu à la tête de l'Etat, pour « *assurer un développement optimal de la zone ON* ». Le secrétaire d'Etat, très proche du président, impose alors les choix de la Présidence au directeur général de l'ON, qui a perdu, de fait, une bonne partie de son pouvoir sur la gestion des terres.

La création de ce secrétariat avait plusieurs objectifs :

- Créer un organe de supervision s'occupant spécifiquement de l'Office du Niger, vu l'intérêt stratégique de la zone ;
- Mettre en œuvre et opérationnaliser le Schéma Directeur de Développement Durable de la Zone Office du Niger (SDDZON) validé en décembre 2008 ;
- Encadrer et superviser les nouveaux projets d'investissement dans la zone ON ayant une dominante agricole. En effet, pour chaque projet initié en zone ON, un ministère de tutelle est nommé en fonction de la composante dominante du projet

Etant donné l'importance politique accordée à cet organe de l'Etat, le SEDIZON fut rapidement transformé en ministère : En mai 2011, le secrétariat d'Etat a été transformé en un ministère d'Etat, toujours rattaché à la Présidence le M-DIZON, Ministère délégué auprès du premier ministre en charge du développement intégré de la zone Office du Niger. Le secrétaire d'Etat est devenu Ministre (figure 11). La création de ce ministère était une réponse à certains mouvements contestataires (politiques et médiatiques) dénonçant le manque de rigueur dans la gestion de la zone ON. Le nouveau ministre est devenu le décisionnaire officiel pour l'ON. En tant que relais entre le gouvernement central et l'Office du Niger, le pouvoir décisionnel du nouveau ministère a été renforcé.

La mise en place du M-DIZON traduit à nouveau la volonté des plus hautes autorités de ramener le pouvoir décisionnel à la capitale, afin de reprendre le contrôle sur la zone de l'Office du Niger en général et d'assurer une supervision plus étroite des investissements dans la zone.

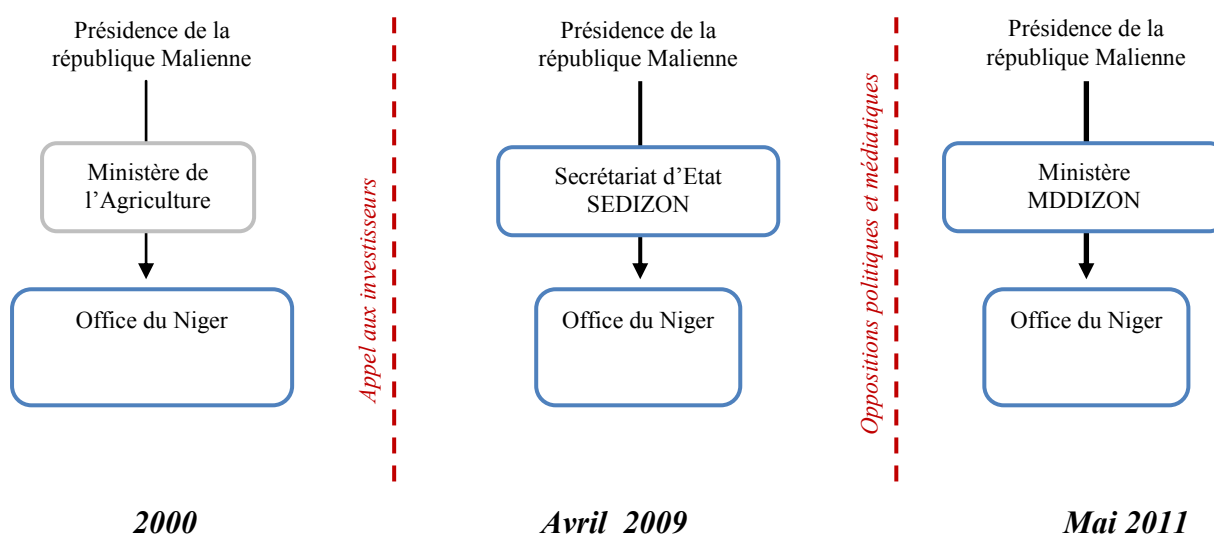


Figure 11: Evolution de l'environnement institutionnel entre 2000 et 2011 en zone ON

4 Conséquences des Appels des investisseurs

4.1 Les attributions aux investisseurs et leurs évolutions

L'arrivée en masse des investisseurs étrangers et nationaux, publics et privés, a été amorcée à partir de 2002. Entre 2002 et aujourd'hui, les chiffres (rendus publics) liés à l'installation de ces investisseurs ont fortement évolué. Nous ne parlerons pas, dans un premier temps, des capitaux investis, mais des surfaces attribuées à ces investisseurs.

Selon une publication d'Oakland Institute en 2011, les terres cédées en bail ou faisant l'objet de négociations totalisaient 544 567 ha au Mali, à la fin 2010 ; en tenant compte des plans d'extensions non officiels, on atteint 819 567 ha. Ces chiffres ne mentionnent aucunes données antérieures à 2010. Les chiffres publiés sur les attributions en zone ON sont souvent contestés et contestables. Cela est lié à deux contraintes principales.

La première est l'accès aux données. Ce problème se pose dès que l'on parle d'investissement foncier en zone ON, et d'autant plus si les termes d'accaparements ou de *land grabbing* sont mentionnés. La non-transparence est généralisée. Les chiffres publiés dans les médias ou la presse scientifique sont difficiles à recouper. Les chiffres varient en fonction des interlocuteurs (porteurs de projet, officiels maliens locaux ou des ministères, etc.) auxquels les auteurs ont eu accès.

Au cours de notre recherche, la dénonciation, par les ONGs, du phénomène de *land grabbing*, ou d'accaparements fonciers en zone ON, a été très mal perçue par les représentants du gouvernement, ce qui a bloqué totalement l'accès aux données. Ce n'est qu'à la fin de la seconde période de terrain que nous avons pu accéder à l'ensemble des données officielles, mais ... de manière officieuse. Les résultats présentés ci-dessous sont issus de croisements de données entre cette source officielle et celles des différents projets étudiés en détail.

Tableau 7: Situation récapitulative des attributions foncières en zone office du Niger, octobre 2009.⁴⁷

Désignation	Superficie projet 1950 (ha)	Superficie brute aménagée (ha)	Superficie des baux signés (ha)	Superficie des lettres d'accord de principe (ha)	Superficie des Conventions (ha)	Potentiel disponible (ha)
Zone de Mbewani	94 738	19 828	12 216	24 919	56 764	-6 773
Zone de Niono	92 129	35 497	1 238	2 768	0	51 965
Zone de N'Debougou			857	3 519		
Zone de Molodo			2 579	4 667		
zone de Kouroumari	139 814	18 126	4 616	49 478	33 729	38 481
Zone de Macina	716 610	25 080	2 798	106 585	100 000	484 945
Le Karéri	477 327	0	25 000	210 000		267 327
Le Koréri	142 318	0		40 000	60 000	42 318
Le Méma	119 476	0		0	40 000	79 476
Farimaké	124 476	0		0		124 476
La zone Haute				50 050	56 764	-106 814
TOTAL	1 906 888	98 531	49 304	491 986	347 257	1 088 988
				839 243		

⁴⁷ Source : document confidentiel de l'ON, 2009. Les superficies négatives liées aux attributions en zone haute sans que la totalité de la superficie disponible dans cette zone ne soit répertoriée n'ont pas été prise en compte dans nos calculs.

L'année 2009 correspond au pic des attributions qui a provoqué un véritable mouvement de contestation de la part de la société civile (Grain, 2009). Les premières attributions, de mai 2009, n'ont fait l'objet d'aucune publication officielle, de la part de l'Office du Niger ou de l'Etat central. Près de 890 000 ha auraient été distribués à travers des attributions provisoires et des baux. En octobre 2009, près de 840 000 ha avaient été attribués à travers des modes d'attribution provisoire (*lettre d'accord de principe* et *convention*), tandis que 50 000 ha faisaient l'objet de la signature de baux. Les *conventions* (acte signé directement avec un ministère, ou un autre organe du gouvernement central sans consultation de l'Office du Niger) auraient concerné près de 40% des attributions provisoires, ce qui supposerait que près d'un investisseur sur deux s'est adressé directement à un organe de l'Etat sans se présenter auprès du gestionnaire officiel, par décret, de la zone Office du Niger

Les données de 2009 n'ont pas été diffusées, hormis au sein du cercle très restreint des dirigeants de l'Office du Niger. Suite à une demande, pour ne pas dire une exigence de la part des bailleurs de fonds historiques de la zone ON, l'Office du Niger a transmis aux différents organismes publics partenaires un bilan des attributions foncières en mai 2010⁴⁸ (tableau 8).

Tableau 8: Situation récapitulative des attributions foncières en zone ON, Mai 2010⁴⁹.

Désignation	Superficie totale du projet initial (Etude SDDZON) (ha)	Superficie brute aménagée (ha)	Superficie des baux signés (ha)	Superficie des lettres d'accord de principe (ha)	Superficie des conventions (ha)	Potentiel disponible (ha)
Zone de M'Béwani	94 738	19 828	12 683	32 574	20 000	9 653
Zone de Niono	92 129	35 497	4 991	1 889	0	-2 376
Zone de N'Debougou				2 376		
Zone de Molodo				2 482		
Zone de Kouroumari	139 814	18 126	4 846	44 105	33 729	39 008
Zone de Macina	716 610	25 080	2 898	16 549	100 000	572 083
Le Karéni	477 327	0	25 000	220 000	0	232 327
Le Koréri	142 318	0	0	40 000	60 000	42 318
Le Méma	119 476	0	0	0	40 000	79 476
Farimaké	124 994	0	0	0	0	124 994
La Zone Haute	551 100	0	0	52 600	39 544	343 956
Site non désigné				115 000		-115 000
TOTAL	2 458 506	98 531	50 419	527 575	293 273	1 443 815

Entre le rapport de 2009 et celui de 2010, un nombre important des contrats d'attributions provisoires dans la zone de Macina ne sont plus mentionnés. De même certaines conventions dans la zone de M'Bewani ne sont plus référencées. Des projets, dont les sites ne sont pas désignés, ont fait leur apparition. Les superficies d'attributions provisoires ont fortement augmenté (plus de 18 000ha en 7 mois), à comparer avec celles des baux signés qui n'ont augmenté que de 1115 ha.

Sur la période 2004-2010, 871 267 ha ont été attribués par l'Office du Niger (ou par l'Etat) (tableau 8), majoritairement à de grands investisseurs privés nationaux ou étrangers, sous forme d'attributions définitives (baux signés : 50 419 ha), d'attributions provisoires (*lettre d'accord de principe* ; 527 575 ha) et d'attribution par *convention* (293 273 ha). Rappelons

⁴⁸ SEDIZON et ON, 2010 « Situation des attributions de terre en bail dans la zone Office du Niger, Mai 2010 »

⁴⁹ Source SEDIZON, Mai 2010 « Situation des attributions en zone ON »

que les *lettres d'accord de principe* ne sont qu'une étape préalable, qui ne garantit pas qu'il y ait ensuite signature d'un bail et réalisation du projet. Le Gouvernement Malien, a quant à lui attribué 293 273 ha de terres en convention. Dans ce cas de figure, le promoteur traite directement avec l'Etat central malien, propriétaire de l'ensemble des terres de la zone Office, sans passer par l'Office du Niger à qui l'Etat a officiellement délégué cette gestion. La convention est également une étape antérieure à la signature d'un bail, qui ne peut normalement intervenir que sous réserve de la réalisation, par le promoteur, des études préalables nécessaires. L'Etat est le propriétaire des terres, mais la gestion de la zone est confiée à l'ON, au travers de ces convention ; l'Etat finit par contourner ses propres règles.

Ces superficies représentent presque dix fois la valeur des superficies aménagées depuis la création de l'Office du Niger, soit 8 décennies. Si elles témoignent de la prise en compte des ambitions d'investissement des projets agro-industriels, dans le cadre de la mise en œuvre du PDES, nous pouvons constater que ⁵⁰:

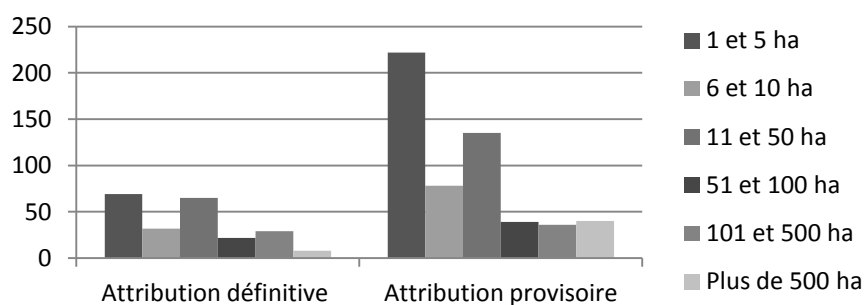
- les superficies ont été attribuées sans référence à un schéma d'aménagement hydro-agricole actualisé, traitant des problématiques de disponibilité en eau et de capacité de réseaux d'irrigation et de drainage. Certaines études ont pu montrer les limites de ces attributions par rapport aux disponibilités en eau (Hertzog et al, 2013)
- des projets sucriers non initialement planifiés dans le SDDZON ont vu le jour, impactant directement les hypothèses de planification du programme d'aménagement et de réhabilitation du SDDZON (en particulier les consommations d'eau en contre saison) ;
- LE SDDIZON avait préconisé des études sur la pression foncière dans les casiers, mais rien ne semble être pris en compte.

Le nombre d'attributions provisoires à travers des *lettres d'accord de principe* a explosé depuis l'appel à investisseur relayé par l'Office du Niger en 2007 (tableau 9).

Tableau 9: Evolution des attributions foncières (baux et lettre d'accord de principe) en zone ON entre 2004 et 2009.

	Nombre de baux attribué	Nombre de lettre d'accord de principe attribué
Avant 2004	42	13
2004	18	18
2005	33	7
2006	37	32
2007	17	139
2008	63	264
2009	45	109

⁵⁰ Idem note 44



Graphique 3: Nombre de demandes par catégorie de superficie attribuée.

Il y a beaucoup d'attributions provisoires pour des surfaces comprises entre 1 et 5 ha, mais ce sont les 46 projets de plus de 500 ha (certains dépassant même 100 000ha) qui occupent l'essentiel de l'espace attribué (graphique 3).

Fort de ces constats, de nombreux mouvements de contestations se sont développés. Des représentants de la société civile (CNOP, Sexagon) ont dénoncé les investissements en parlant de « vaste mouvement d'accaparements fonciers en zone ON », de « 800 000 ha bradés par le gouvernement ».

Les différents officiels en charge de la gestion des terres en zone ON ont réagi. Devant les producteurs, le PDG de l'Office du Niger⁵¹, s'est inscrit en faux contre des informations selon lesquelles des terres ont été vendues. « *Pas un mètre carré de terre n'a été vendu à l'Office, à qui que ce soit* », s'est-il défendu. « *Tout ces investisseurs signent des baux avec l'Etat et on ne cède jamais un mètre carré de titre foncier à un privé* » a-t-il précisé. « *Tous ces investissements une fois concrétisés, permettront à notre pays d'atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés dans le domaine agricole, d'ici à 2012. Elles feront du Mali un pays émergent* », a-t-il souligné. D'autres responsables confirmeront ensuite que nombreux investissements en cours, dont ceux de Malibya qui compte aménager 100 000 hectares, GDCM, Nsukala, Sosumar, s'inscrivent dans ce cadre en respectant les procédures⁵².

S'agissant d'accaparement de terre, le PDG de l'Office a été catégorique : « *Aucun accaparement n'est en cours dans la zone Office du Niger. Toutes les populations que nous avons déplacées lors des différents aménagements ont été dédommagées* ». Il a soutenu qu'il est venu à la tête de cette structure avec 5 objectifs : accélérer le rythme des aménagements, rationaliser la gestion de l'eau, intensifier et diversifier la production agricole, améliorer le climat de travail et la gouvernance au sein de l'organisme.

Un bilan interne des attributions foncières en zone ON établi en octobre 2010 (tableau 10), mais non rendu public, fait état de superficies résiliées et de superficies à résilier. En écho au respect des procédures évoqué par le PDG, une responsable de l'Office du Niger nous expliquera que, suite au non respect des procédures en vigueur, certaines lettres d'accord de principe ont dû être résiliées. Cette vague de résiliation, selon un responsable de l'Office du Niger, est « *motivé par la vérification du respect des procédures* », et est une réponse de

⁵¹ Novembre 2010, discours du PDG de l'ON ; <http://farmlandgrab.org/17358>

⁵² Entretien téléphonique, décembre 2010.

l'Office du Niger aux « *accusations de l'opinion publique* »⁵³. Les attributions ont donc été ajustées pour éviter d'alimenter le débat sur l'intérêt des investissements privés en zone Office du Niger.

⁵³ Entretien octobre 2011

Tableau 10: Situation récapitulative des attributions foncières en zone Office du Niger, octobre 2010.

Désignation	Superficie totale du projet initial (Etude SDDIZON) (ha)	Superficie brute aménagée (ha)	Superficie des baux signés (ha)	Superficie des lettres d'accord de principe (ha)	Superficie des lettres d'accord de principe résiliées (ha)	Superficie des lettres d'accord de principe à résilier (ha) 2ème édition	Superficie des terres non agricoles attribuées (ha)	Potentiel disponible sans résiliation	Potentiel disponible après résiliation (ha)
Zone de M'Béwani	94 738	19 828	21 113	71 739	11 569	460	135	-18 537	460
Zone de Niono	92129	35497	6652	940	60	120	124	48 207	44 247
Zone de N'Debougou				696	1 060	85	1		
Zone de Molodo				12	580	1 600	0		
Zone de Kouroumari	139 814	18 126	4 716	56 187	21 307	190	53	60 542	8 108
Zone de Macina	716 610	25 080	2 898	175 789	1 620	260	0	512 583	512 843
Le Karéri	477 327	0	35 000	130 000	65 000	15 000	0	297 327	312 327
Le Koréri	142 318	0	0	40 000	0	0	0	102 318	102 318
Le Méma	119 476	0	0	40000	0	0	0	79 476	79 476
Farimaké	124 994	0	0	0	0	0	0	124 994	124 994
La Zone Haute	551 100	0	0		12 600	40 000	0	523 700	563 700
Site non désigné					115 000				115 000
TOTAL	2 458 506	98 531	70 379	515 363	228 796	57 715	313	1 749 147	1 863 473
Chiffres annoncés par l'ON sur la base des mêmes données	2 458 506	98 531	70 380	515 363	228 796	57 715	313	1 946 988	2 003 023

Un deuxième mouvement de contestation, beaucoup plus politique, mené par un parti de l'opposition, a eu lieu en février 2011.

Le 12 février 2011, le président de la République se rendra dans le Kurumaari (Cercle de Niono) pour lancer les travaux d'aménagement de 1700 ha sur un total de 100.000 octroyés à l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) dans la zone de l'Office du Niger.

2- Ces dernières années, en vue d'attirer les investissements privés étrangers comme nationaux dans le secteur rural, l'Etat malien a cédé des centaines de milliers d'hectares de l'Office du Niger, sans aucune assurance, à ce jour, que cette politique de cessions de terres agricoles permettra d'atteindre l'autosuffisance alimentaire et d'assurer la souveraineté alimentaire de notre peuple. Ces cessions ont suscité et suscitent de profondes inquiétudes des populations installées dans cette région dont certaines risquent d'être chassées des terres qu'elles exploitent depuis plusieurs générations.

12- Depuis 2003, une cinquantaine de conventions ont été signées avec des sociétés ou institutions maliennes ou étrangères pour près de 800000 hectares de terres. De nombreuses sociétés nationales et internationales participent à la ruée vers les terres agricoles du Mali.

13- Divers groupes étrangers, parmi lesquels la multinationale Lonrho, des capitaux saoudiens, soudanais, chinois ont obtenu ou sont en voie d'obtenir de grandes superficies, certaines allant jusqu'à 50.000 hectares pour les saoudiens. La Lonrho convoiterait 100.000 hectares.

14- Au total quatre cent soixante douze mille hectares (472.000ha) ont déjà été cédés aux investisseurs étrangers. Les privés nationaux sont bénéficiaires de plus de deux cent trente trois mille hectares (233.000ha). Selon nos informations plus de vingt six mille hectares (26.000ha) ont été attribués à une dizaine de particuliers maliens.

15- En outre, si certains investisseurs étrangers aménagent les terres pour y installer des exploitants maliens (cas du Millenium Challenge Account) d'autres envisagent une exploitation directe en utilisant la main d'œuvre paysanne.

16- L'examen des conventions, lettres d'accord et baux par lesquels des centaines de milliers d'hectares du patrimoine foncier national ont été cédés au privé suscite interrogations et parfois indignation.

17- La facilité avec laquelle les terres agricoles ont été distribuées est étonnante. On a l'impression que la terre du Mali est cédée à titre gracieux, les signataires maliens ne prenant presque pas de précaution.

18- A l'occasion de la visite du président de la République sur les hectares de l'UEMOA, le Parti pour la renaissance nationale (PARENA) invite le Gouvernement à publier la liste complète des bénéficiaires de terres à l'Office du Niger et les superficies qui leur ont été accordées.

19- De même, les conventions d'établissement, les lettres d'accord, les cahiers de charges et toutes leurs clauses doivent être rendus publics sans délai. L'opacité qui entoure les cessions de terres à l'Office doit cesser.

20- La convention qui lie l'Etat à Malibya Agriculture ne comporte aucune date de signature. Elle est vague. Si les études d'impact environnemental et social de ce projet ont été menées, leurs résultats doivent être rendus publics. L'opinion doit savoir quel est l'impact du canal de 40kms considéré comme «le plus géant du Mali et l'un des plus grands d'Afrique» sur le reste du système hydraulique de l'Office? Quel est l'impact de ce fleuve intérieur (11 millions de m3 par jour, 4 milliards de m3 par an) sur les zones inondées du Delta central (Mopti, Youwarou, Tenenkou notamment)? Quelle serait la destination du riz produit par Malibya Agriculture ? Le marché malien?

21- Par ailleurs une information complète de l'opinion est nécessaire sur les 100.000 hectares alloués à l'UEMOA. Qui en seront les bénéficiaires? Qui en seront les exploitants?

22- La même exigence de transparence doit s'appliquer à l'ensemble des investisseurs privés qui ne semblent pas s'acquitter de leurs obligations contractuelles et dont certains se livreraient à la spéculation foncière sur des terres qui ne leur appartiennent pas.

23- Le PARENA n'est pas opposé à l'intervention du privé dans le secteur rural en général, à l'Office du Niger en particulier. Il pense toutefois que cette intervention doit se faire dans un cadre organisé, dans le cadre d'un Etat remobilisé et vigilant, qui crée les conditions du développement en protégeant le faible contre l'arbitraire.

24- Le PARENA recommande au Gouvernement d'organiser une concertation avec toutes les parties prenantes: la Direction de l'Office, les représentants du Syndicat des exploitants de l'Office, de la Confédération nationale des organisations paysannes, les représentants des investisseurs privés nationaux et étrangers, les élus locaux et nationaux de la région. Bamako, le 7 février 2011

Le PARENA

En réponse, mais également, selon les discours officiels, dans le cadre du suivi des attributions provisoire et du respect des procédures de la part des attributaires, une troisième phase de résiliation a été programmée en octobre 2011 (tableau 11).

Tableau 11: Situation récapitulative des attributions foncières en zone Office du Niger, Octobre 2011.

Système Hydraulique	Désignation	Superficie totale (Etude Schéma Directeur) (ha)	Superficie brute aménagée (ha)	Superficie des baux signés (ha)	Superficie des lettres d'accord de principe valides (ha)	Superficie des lettres d'accord de principe résiliées (ha)	Superficie des lettres d'accord de principe à résilier (ha) 2ème édition	Superficie des lettres d'accord de principe à résilier (ha) 3ème édition	Superficie des terres non Agricoles attribuées (construction) (ha)	Superficie disponible sans engagement (si on ne fait pas résiliation) (ha)	Superficie disponible après résiliation (ha)
Kala Supérieur	Zone de M'Béwa	94 738	20 468	21 435	81 467	11 569	460	6 154	135	-23 811	-10 583
Kala Inférieur	Zone de Niono	92 129	37 500	7 028	1 040	60	120	6	124	46 371	46 623
	Zone de N'Débo				426	1 060	85	20	1	528	738
	Zone de Molodo				12	580	1 600	0	0	-1 032	2 168
Kouroumari	Zone du Kourour	139 814	23 486	5 216	36 542	21 307	190	20 020	53	75 614	116 034
Macina	Zone du Macina	716 610	25 080	4 898	163 285	1 620	260	11 060	0,390	513 646	536 286
Kareri	Le Kareri	477 327	0	40 000	105 000	65 000	15 000	45 000	0	337 327	457 327
Kokéri	Le Kokéri	142 318	0	0	40 000	0		0	0	102 318	102 318
Méma	Le Méma	119 476	0	0	40 000	0		0	0	79 476	79 476
Farimaké	Farimaké	124 994	0	0	0	0		0	0	124 994	124 994
Zone Haute	La Zone Haute	551 100	0	0	0	12 600	40 000	0	0	523 700	603 700
	Site non désigné					115 000				115 000	115 000
	TOTAL	2 458 506	106 534	78 577	467 771	228 796	57 715	82 260	313	1 894 131	2 174 082

Colonne (f) : Les lettres d'accord de principe et les conventions en cours de validité totalisent 467 771ha

Colonne (e) : Les superficies des baux signés cumulent 78 577 ha

Colonne (g) : Les lettres d'accord de principe résiliées pour non respect de la procédure cumulent 228 796ha

Colonne (g bis) : Les lettres d'accord de principe pouvant être résiliées pour non respect de la procédure cumulent 57 715ha

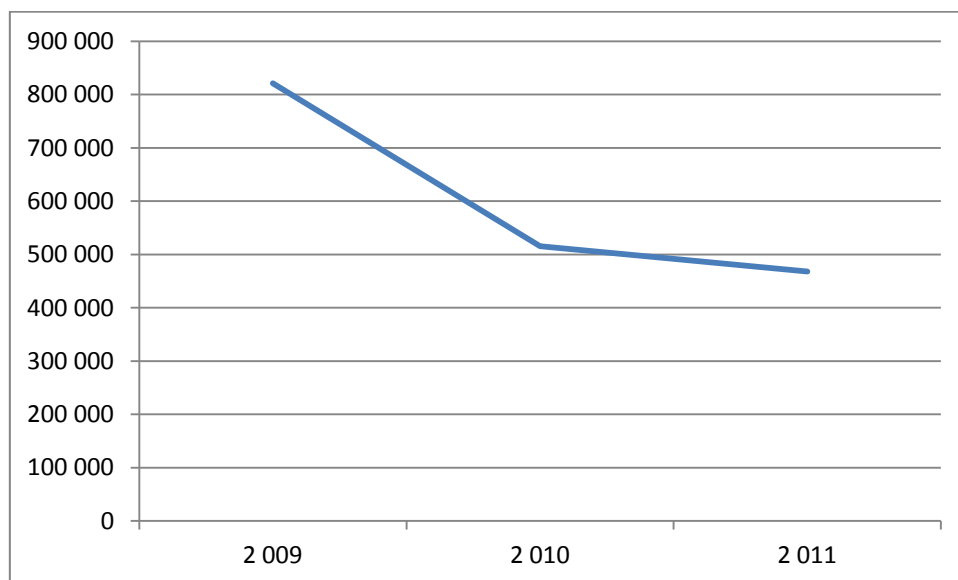
Colonne (g ter): Les lettres d'accord de principe pouvant être résiliées pour non respect de la procédure cumulent 82 260ha

Colonne (i) : Représente les superficies disponibles si aucune résiliation n'est faite à la date du 20/10/2011, soit 1 848 131 ha

Colonne (j) : Représente les superficies disponibles si les résiliations sont effectives, soit 2 174 082 3ha à la date du 20/10/2011

Colonne (h) : Les attributions des superficies non agricoles (construction) totalisent 313ha

La situation récapitulative des baux publiée par l'Office du Niger au 20/10/2011 fait état de plus de 467 000 ha attribués provisoirement, et d'un peu plus de 78 000 ha attribués sous forme de baux (tableau 11). Si on considère que l'ensemble des surfaces à résilier le seront effectivement, le nombre d'hectares provisoirement attribué aurait donc fortement diminué (graphique 4).



Graphique 4: Evolution des superficies attribuées provisoirement à l'Office du Niger entre 2009 et 2011

Néanmoins, d'autres données obtenues auprès du cadastre de l'Office du Niger laissent penser que de nouvelles surfaces auraient été attribuées provisoirement en 2010 et en 2011 : 93 nouvelles demandes auraient été acceptées, allouant ainsi 55 306 ha supplémentaires (tableau 12).

Tableau 12: Situation des attributions signées pour la période 2010-2011

ZONES	SUPERFICIES
NIONO	265,564
MACINA	555,59
MOLODO	10
NDEBOUGOU	40
KOUROUMARI	275
M'BEWANI	29160
KARERI	25000
TOTAL	55306,154
Nombre de lettres de lettre d'accord de principe signées	93

4.2 Les différents types d'investissements et leur diversité d'acteurs

De par la diversité des types d'investissements et d'exploitations qui s'y côtoient, l'Office du Niger apparaît comme une zone de test de différents modes de tenures, une vitrine de la future politique foncière du pays et au delà de l'Afrique.

Deux grandes catégories d'investissements agricoles, avec chacune plusieurs sous catégories existent : (i) les investissements publics réalisés par l'Etat avec ou sans l'appui de partenaires au développement (ii) les investissements privés réalisés soit par les "grands" privés (nationaux et étrangers) avec ou sans participation de l'Etat soit par des "petits" privés ou des groupements d'exploitants.

4.2.1 Les investissements publics réalisés en partenariat avec l'Etat malien

Jusqu'à une période récente, tous les aménagements réalisés à l'Office étaient des aménagements publics (avec une transition vers le privé pour la canne à sucre, cf. infra). Entre 1934 et 2009, l'Etat a aménagé une superficie totale de 63 713 ha dont 4653 ha à partir de 2000, à travers le Budget Spécial d'Investissement et souvent avec des partenaires bilatéraux ou multilatéraux (Groupe de la BAD, 2010). Ces partenaires ont, au début, financé la seule réhabilitation des anciens aménagements ; puis, par la suite, ils ont financé de nouveaux aménagements. Cette dynamique d'aménagement historique, basée sur le financement de l'Etat et/ou des bailleurs, s'est essoufflée suite à la baisse de l'aide publique au développement. L'appel aux investisseurs, que cet essoufflement a motivé, a ensuite réduit le poids relatif des ces investissements publics

Des aménagements, réalisés avec le concours de partenaires au développement multilatéraux ou bilatéraux en vue de mettre en place des projets pilotes ou d'introduire de nouveaux modes de gestion à l'Office, sont néanmoins projetés (tableau 13).

Tableau 13 : Aménagements en cours, portés par l'Etat malien et ses partenaires.

Bailleur	Superficie	Production	Zone
MCA (Etats Unis)	22 441 ha	Attribution de parcelles avec titres fonciers	Alatona
UEMOA (OIG)	11 280 ha	Attribution de parcelles en baux et titres fonciers pour riziculture	Kandiourou, Touraba

Ce sont des mises à disposition de terres à des organisations régionales qui devront les aménager et transférer les parcelles aménagées à des exploitants (de la zone ON, ou non).

Deux projets sont emblématiques de cette dynamique : le projet porté par l'UEMOA et le projet dit du MCA financé par les USA. Ce dernier prévoit la distribution de titres fonciers.

4.2.2 Les investissements privés

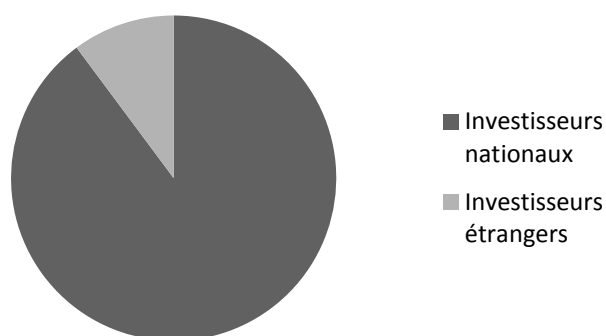
L'ON a connu un véritable rush d'investisseurs de diverses catégories.

Les données relatives aux attributions avant les vagues de résiliation donnent un aperçu de l'ensemble des acteurs ayant répondu à l'appel à investisseur.

Les investisseurs se répartissent en deux grands groupes : les nationaux et les étrangers.

- Les investisseurs nationaux

Dans le débat sur les acquisitions foncières à large échelle, l'attention a été focalisée sur les investisseurs étrangers alors que des nationaux participent aussi aux « accaparements ». Les demandes de parcelles provenant d'acteurs nationaux sont beaucoup plus nombreuses que celles des investisseurs étrangers (90% des demandes sont formulées par des promoteurs nationaux - graphique 5.), mais elles représentent moins de 50% de la superficie totale attribuée.

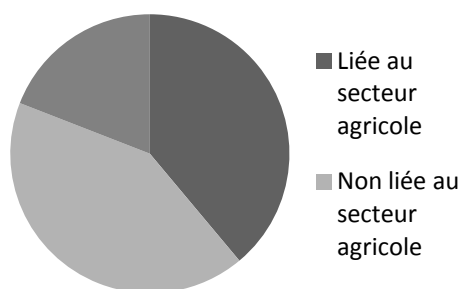


Graphique 5: Part des investisseurs nationaux dans le nombre d'attributions foncières (provisoires et définitives) réalisées en zone ON.

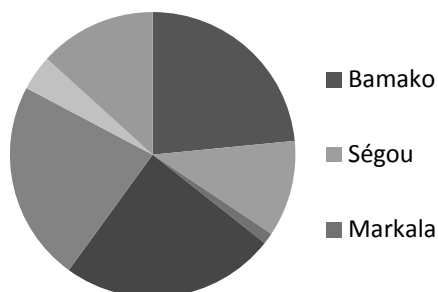
Les demandes concernent, pour 80% des investisseurs nationaux, des superficies comprises entre 1 et 50 ha (le tiers concerne des parcelles de moins de 5 ha). Ces petits investisseurs souhaitent étendre leurs exploitations pour pratiquer principalement la riziculture ou le maraîchage, ce qui reproduit le système agricole des exploitants de l'ON. Ce sont des exploitants agricoles individuels, ou des groupes collectifs (village, GIE, AV, coopérative etc.) qui vivent entre Niono (commune la plus développée de la zone) et l'ensemble des villages de l'Office du Niger.

Néanmoins, 3% des investisseurs nationaux souhaitent s'installer sur des surfaces beaucoup plus importantes et développer de nouveaux systèmes de culture. Les terres concernées par ces projets de 500 ha à 100 000 ha chacun, portent au total sur plus de 300 000 ha (ce qui représente plus de 80% des terres demandées par les investissements nationaux) (cf. annexe 3). Ces porteurs de projet sont principalement des entreprises privées, soit déjà actives au Mali (SNF, Tomota), soit nouvelles dans le paysage et sur lesquelles peu de données sont fournies ou même existent. La plupart annoncent vouloir développer des cultures oléagineuses, pour le marché alimentaire (ex. tournesol) ou les agro-carburants (ex. Jatropha). Leur principal objectif est en fait de rentabiliser leur investissement, et donc de tirer le maximum de revenus de leur activité, quelles que soient les cultures, l'essentiel étant de s'adapter aux opportunités du marché. Les investisseurs qui souhaitent s'installer sur de grandes superficies, cherchent donc à développer de nouveaux modèles agricoles non

rizicoles, grâce à la mise en place d'une agriculture salariale contractuelle. La possession de capitaux important pourrait permettre à ce type d'investisseurs d'envisager la mécanisation. Près de la moitié des investisseurs nationaux ont des métiers hors du secteur agricole (industriel, comptable, docteur, marabout, informaticien etc.) (Graphique 6). Ils résident dans les principales villes maliennes (telles que Bamako ou Ségou, ou Niono) (graphique 7).



Graphique 6: Profession des promoteurs



Graphique 7: Lieu de résidence des promoteurs.

Les profils de ces investisseurs nationaux regroupent donc :

- des exploitants agricoles (individuels ou groupement) déjà implantés dans la zone ON, souhaitant agrandir leur exploitation agricole, et sécuriser leur accès à la terre par un contrat de bail,
- des exploitants agricoles (individuels ou groupement) souhaitant accéder à une superficie de terre pour s'installer dans la zone ; les offres de parcelles déjà aménagées dans les périmètres étant rares, ils demandent des terres non aménagées, ce qui passe par un titre d'exploitation en bail,
- des promoteurs, non nécessairement liés à la profession agricole, vivant à Niono ou en dehors de la zone (voir même à l'étranger), dont la demande de terre ou d'extension a été motivé par l'appel à l'investissement lancé par l'Office du Niger en formulant une demande de terre

Nous allons développer ces différents types d'investisseurs nationaux.

Des exploitants agricoles (individuels ou en groupements) déjà domiciliés dans la zone ON

Il s'agit généralement d'exploitants agricoles déjà installés dans la zone et liés à l'ON par un « permis classique » d'exploitation Agricole (PEA) et désirant individuellement ou en groupements, agrandir leurs exploitations agricoles et sécuriser davantage leurs droits fonciers par un contrat de bail. Ces personnes sont pour la plupart des représentants des exploitants dans les structures paritaires de gestion, des délégués de zones ou des leaders politiques ou associatifs locaux, qui ont été les premiers informés de cette nouvelle possibilité d'accès à la terre et ont su en profiter. Dans certains cas, elles font des demandes individuelles et, dans d'autres préfèrent mettre en place des associations avec certains de leurs proches.

Des exploitants agricoles (individuels ou groupement) n'exploitant pas déjà en zone ON et souhaitant s'y établir

Il s'agit de personnes souhaitant s'installer dans la zone Office du Niger, mais n'ayant pu bénéficier de parcelles aménagées. Ils demandent des terres non aménagées, tout en n'ayant en général pas la possibilité financière de faire les investissements demandés. Elles travaillent comme saisonniers ou sous-louent des parcelles avec des exploitants bénéficiant de grandes parcelles.

Les « grands privés »

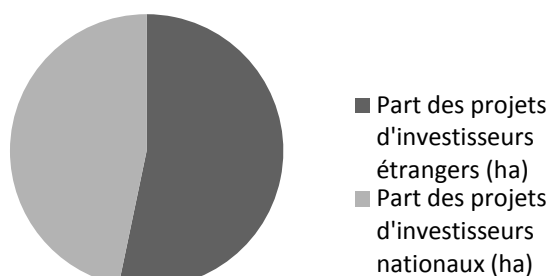
Il s'agit de promoteurs dont la plupart ne résident pas dans la zone et n'ont pas l'agriculture comme principale activité. Certains d'entre eux résident même à l'extérieur du pays. A l'instar des investisseurs étrangers, ils demandent des superficies énormes. Les statistiques montrent que 10 d'entre eux totalisent à eux seuls 50% des superficies attribuées aux promoteurs nationaux (Groupe Tomota -100.000 ha-, Société Yatassaye- 20.000 ha, Société Africaine de production agricole- 20.000 ha, la CAMEC -20.000 ha, SOCOGEM- 20.000 ha, Société Ndiaye et frères- 15 000 ha, Société des moulins modernes-7 400 ha, Société BMB Export- 10.000 ha).

- Les investisseurs étrangers

La deuxième catégorie est constituée d'investisseurs privés étrangers.

Les investisseurs étrangers sont porteurs de dix-huit projets, allant de 2 500 ha à 100 000 ha, pour au total la mise en valeur d'environ 470 000 ha (cf. annexe 4). Les quelques informations disponibles laissent présager que ces projets sont tournés vers la production d'oléagineux pour les agrocarburants, voire la filière alimentaire. Quatre projets sont portés directement par des Etats étrangers (fonds souverains) ou des entreprises d'Etat. Ces Etats ont sollicité le gouvernement malien et veulent produire des cultures alimentaires pour assurer la consommation de leur propre pays. La plupart de ces projets envisage de mettre en valeur les terres obtenues à travers une agriculture salariale intensive.

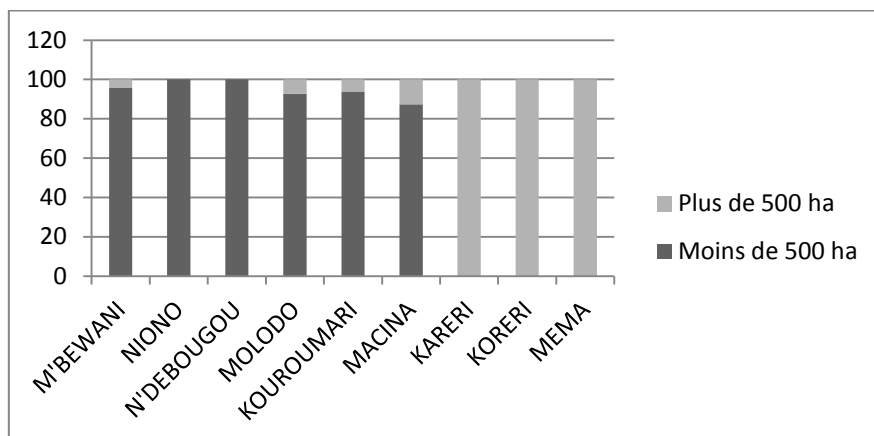
Malgré leur effectif limité, ils ont obtenu plus de la moitié de la superficie totale attribuée (graphique 8).



Graphique 8: Représentation de l'investissement étranger dans la superficie totale attribuée en zone ON.

Ceci s'explique par le fait que, à part quelques investisseurs nationaux ayant une notoriété ou une surface financière conséquente (entre autres par un partenariat avec un investisseur étranger), les ambitions des investisseurs nationaux se limitent à des superficies comprises entre 1 et 50 ha. A l'inverse, les investisseurs étrangers formulent tous des demandes de terre

dépassant (souvent largement) les 500 hectares et se concentrent ainsi dans les zones les plus éloignées des réseaux d'irrigation existants (Karéri, Kokeri et Méma) (graphique 9).



Graphique 9: Part des projets en % de plus de 500ha en fonction des zones de production

Au total, 46 projets concernent des superficies supérieures ou égales à 500 ha.

Au-delà des surfaces en moyenne plus importantes, ce groupe est cependant aussi disparate que celui des investisseurs nationaux.

Les investissements privés à travers les fonds souverains

Ils sont le fait des pays riches qui investissent à partir de fonds souverains ou d'entreprises d'Etat. Fortement dépendant des importations alimentaires, ces pays ont vécu la crise alimentaire de 2007 comme une menace pour leur propre sécurité alimentaire et acquièrent des surfaces en zone ON pour assurer leur production agricole. Le cas de la société Libyenne Malibya illustre cette situation.

Les groupes industriels (issus des secteurs de l'agro-alimentaire et de l'énergie)

Ces entreprises voient dans l'investissement foncier une réponse aux enjeux alimentaires et énergétiques actuels. Ils acquièrent donc des terres en zone ON, où de larges superficies sont encore disponibles (et financièrement accessibles), et envisagent d'y développer des projets agro-industriels portant sur la production alimentaire ou les agro-carburants à travers la mise en place d'unités de transformation et la production pour l'exportation. Dans certains cas, on assiste à une volonté d'extension des activités par des investisseurs déjà présents dans la zone, soit par augmentation des superficies soit par création de nouvelles sociétés.

Les investisseurs étrangers ayant entrepris des projets en zone ON sur initiative/proposition de l'Etat Malien

Cette catégorie d'investisseurs est la plus représentée dans la zone. L'Etat malien participe activement à ces projets, sous forme de partenariats passés avec l'investisseur ou le gouvernement du pays investisseurs. Le cas de SOSUMAR illustre ce partenariat.

4.2.3 Diversité d'acteurs, diversité de projets

Il existe aujourd'hui une importante diversité d'investisseurs, publics, ou privés, nationaux ou étrangers. Les projets portés sont aussi très hétérogènes, allant d'un individu isolé porteur d'un projet agro-industriel sur moins de 10 000 ha, à un partenariat d'Etat à Etat pour développer de grands projets industriels, en passant par des dynamiques collectives pour pérenniser l'agriculture paysanne (figure 12).

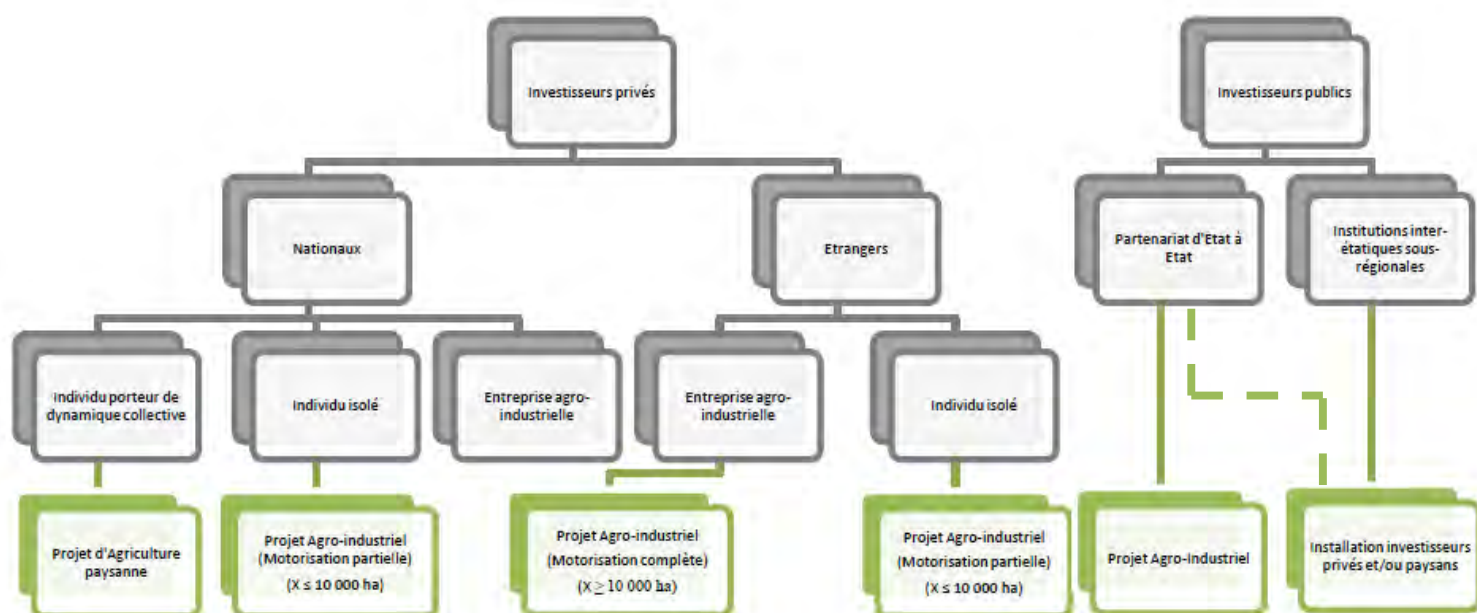


Figure 12: Typologie des investisseurs et de leurs projets en zone ON

Les systèmes de productions projetés sont marqués par une certaine diversité. Les projets visant la culture d'oléagineux, généralement de plus de 2 500 ha, sont localisés principalement dans les zones non aménagées du Karéri, du Koréri, et à l'est du Kouroumani (tournesol, soja, arachide : 290 000 ha ; Jatropha : 35 000 ha). Ce sont en général les projets les moins avancés en termes de mise en valeur. Les zones d'implantation de ces projets sont éloignées, voire très éloignées du réseau d'irrigation actuel de l'Office. L'accès à la zone est parfois très difficile, et les infrastructures inexistantes. Sans compter le coût d'aménagement par hectare de l'ordre de 5 à 7000 euros, le coût total de réalisation de tels projets (implantation d'usine, d'infrastructures routières...) s'avère très élevé. Sur certains projets, certains promoteurs envisagent même une reconversion au système « traditionnel ON » (riz et/ou maraîchage) si les résultats escomptés avec la culture d'oléagineux ne sont pas atteints, voire même à de la sous-location des terres à des paysans pour rentabiliser l'investissement, même si cela est totalement interdit par l'ON.

Les projets de riziculture, à petite ou grande échelle (au total 415 000 ha), sont répartis à proximité des réseaux d'irrigation existants (périphérie des périmètres aménagés de M'Bewani, de Macina et de Kouroumani). Les projets canniens, s'inscrivant à proximité des plantations existantes visent la zone de M'Bewani (60 000 ha), zone historique d'implantation

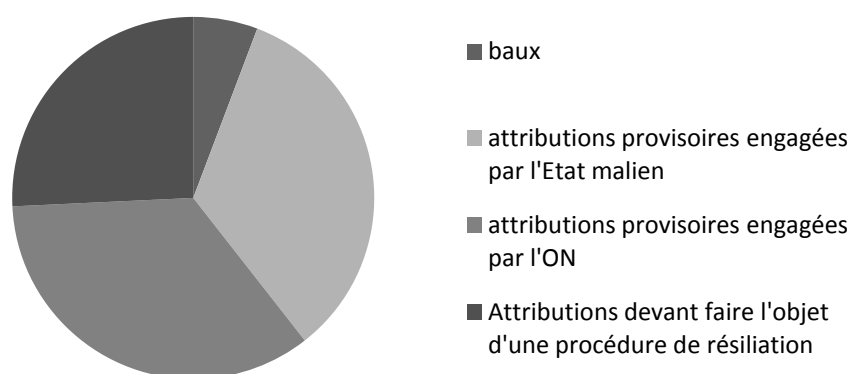
de la canne à sucre, avec l'entreprise Sukala (ancienne ferme d'Etat) présente et active depuis 1960.

Les investisseurs nationaux pratiquent un mode d'exploitation directe de la terre, avec un recours à l'emploi de la main-d'œuvre locale permanente et saisonnière en fonction des besoins de l'exploitation. Une nouvelle tendance observable est celle basée sur un système associatif, où un groupement de producteurs locaux (association, coopérative, GIE, village etc.), acquiert une superficie en bail, qui est ensuite morcelée pour distribuer les parcelles à chaque participant. Enfin, les investisseurs étrangers se dirigent plutôt vers un mode d'exploitation de la terre en régie, avec emploi de salariés agricoles.

4.3 *Des attributions foncières très peu exploitées*

En 2010, la synthèse de l'état des lieux des attributions dans la zone ON permet de faire les constats suivants (graphique 10) :

- Sur 871 267 ha attribués, seuls 5,8%, font l'objet d'un bail signé. Sur les 94,2% restant, 60% représentent des projets encore à l'étape de la lettre d'accord de principe, qui ne permet pas de certifier que le projet agricole, sujet de l'attribution, sera approuvé ;
- 33,7% des terres attribuées le sont pour des projets d'investisseurs étrangers en convention avec l'Etat, dont les études (ou débuts de travaux) sont en cours de réalisation.
- Sur les superficies encore en attribution provisoire, 54% représentent des lettres dont les délais de réalisation des études (nécessaires à l'obtention du bail et à la mise en valeur) sont dépassés, et devraient donner lieu à des résiliations.



Graphique 10: Statut des différentes attributions foncières en zone ON.

Plus de 94% des superficies attribuées ne font l'objet que d'attributions provisoires (820 000 ha). Selon l'ON, sur l'ensemble de ces lettres d'accords de principe 30% des demandes, n'ont pas été suivies de la réalisation d'études techniques (mode d'irrigation) et socio-économiques, dans l'année. Ces demandes portant sur plus de 224 000 ha devraient donc faire l'objet de

résiliation. Sur les 11 projets les plus importants en termes de superficie portés par des investisseurs maliens, seuls 3 ont avancé dans leurs démarches (sur les 8 autres, 6 devraient voir leur demande résiliée). Sur les 17 projets portés par des opérateurs étrangers, seuls 2 projets ont terminé les études d'impact et commencé des aménagements, 6 ont engagé des démarches et 2 ont obtenu un bail mais n'ont fait aucun travail. Sur les 6 projets restants pour lesquels les démarches ne semblent pas activées, 3 demandes devraient être résiliées. Un projet a été annulé (Adamczewski et al, 2013b).

On observe une très grande flexibilité dans les procédures ; des projets avec des lettres d'accord de principe signées depuis plus de 5 ans sont toujours d'actualité, alors qu'aucun aménagement n'a été réalisé et qu'ils auraient donc dû être annulés. En fait, sans cette flexibilité dans l'application des textes, plus de 90% des attributions provisoires devraient être résiliées, et aucun hectare n'aurait pu être aménagé. En effet, au cours de l'étape de mise en valeur, des promoteurs ont rencontré des problèmes de nature variée (problèmes de mécanisation, semences non adaptées, financement insuffisant, etc.), qui les ont contraint à changer la nature de leur projet et à sous louer les terres à des petits exploitants locaux. Sur les 820 000 ha attribués de façon provisoire, seuls 4 projets ont mis en culture un total de 2 000 hectares (MCA-Mali, PSM, Malybia et Tomota) soit 0.3% des superficies. Seules 50% de ces surfaces sont mises en valeur à travers l'irrigation. Certains projets, comme celui du groupe Tomota, n'ayant pas réalisé d'aménagements pour l'irrigation, n'ont cultivé qu'en pluvial. Les travaux d'aménagement les plus conséquents et les plus avancés sont ceux réalisés par le projet Malybia, qui a achevé mi 2010 la construction d'un nouveau grand canal adducteur en parallèle du canal du Macina, quatrième ouvrage de cette ampleur construit depuis la création de l'Office, et le deuxième depuis l'Indépendance du Mali⁵⁴. Mais ce canal ne débouche sur aucun périmètre aménagé. Les petites surfaces mises en culture par le projet le sont ailleurs, dans des casiers ON, et se résument à quelques parcelles de test reproduisant le modèle rizicole gravitaire utilisé par les producteurs de l'ON.

4.3.1 La mise en valeur des superficies attribuées sous forme de bail

Tableau 14: Récapitulatif de l'octroi des baux en zone Office du Niger avant 2003.

	Agriculture	construction et site de village	plantations de bois	Total
Nombre de baux	29	6	1	36
Total superficie attribuée	3288	3	18	3308
Nombre autres attributions	25	8	5	38
Superficies autres attributions	2 779	148	68	2 994
Total nombre bail et	54	14	6	74

attribution				
Total superficies	6 067	151	86	6 302

Avant 2003, les attributions sous forme de baux ne concernaient que des paysans de la zone ON, ou des fonctionnaires ; un peu plus de 50% des surfaces attribuées étaient destinées à l'agriculture. Entre 1990 et 2003, sur les 29 projets de développement agricole ayant reçu un bail (tableau 14), 18 ont effectivement été réalisés, ce qui concerne près de 80% de la superficie attribuée. 9 sont en cours de réalisation et 1 n'a toujours pas été démarré. Il s'agit d'un bail ordinaire accordé à titre individuel, pour la zone de Niono. Mais l'attributaire n'a pas trouvé de surface disponible sur le site qu'il a sollicité. Le fait qu'un attributaire ne puisse trouver la superficie que l'ON lui a attribuée, montre que la procédure d'octroi des terres par bail manque parfois de rigueur. Néanmoins, on observe que près de 80% de la superficie attribuée à des exploitants familiaux est exploitée.

Fort de cette réussite, même si elle est modeste en termes de surfaces, le gouvernement a tenté d'attirer les investisseurs à travers la promotion du bail. Les débats sur la sécurisation foncière laissent penser que les investissements agricoles sont privilégiés dans le cadre d'un contrat sécurisé. Nous allons donc nous intéresser aux superficies effectivement mises en valeur dans le cadre d'un bail signé, contrat le plus sécurisé juridiquement en zone ON.

Tableau 15: Situation des superficies attribuées en bail, octobre 2010

Zone	Superficie (ha)	Superficie Aménagées (ha)
M'BEWANI	21 113	8 353
NIONO	6652	1118
N'DEBOUGOU		
MOLODO		
KOUROUMARI	4716	861
MACINA	2989	1 064
KARERI	35 000	0
TOTAL	70 379	11 397

En 2010, sur les superficies attribuées par bail, 16% ont donné lieu à une mise en valeur effective (tableau 15), et les promoteurs étrangers sont à l'origine de 74% des investissements réalisés. En 2011, seules 15% des superficies attribuées par bail ont donné lieu à une mise en valeur effective (tableau 10). Entre 2010 et 2011, la mise en valeur des terres attribuées par bail a donc diminué en proportion. Et, au final, sur les terres des projets ayant des attributions ou des baux en règle, très peu de mises en valeur ont été réalisées. Les 11 000 ha qui ont été mis en valeur sont le fruit du travail des petits exploitants engagés dans le modèle de l'agriculture en régie ou sous locataire des terres des investisseurs. Les 11 000 ha ne tiennent

pas compte des 7 000 ha de l'exploitation sucrière Sukala implantée en zone ON depuis 1960,

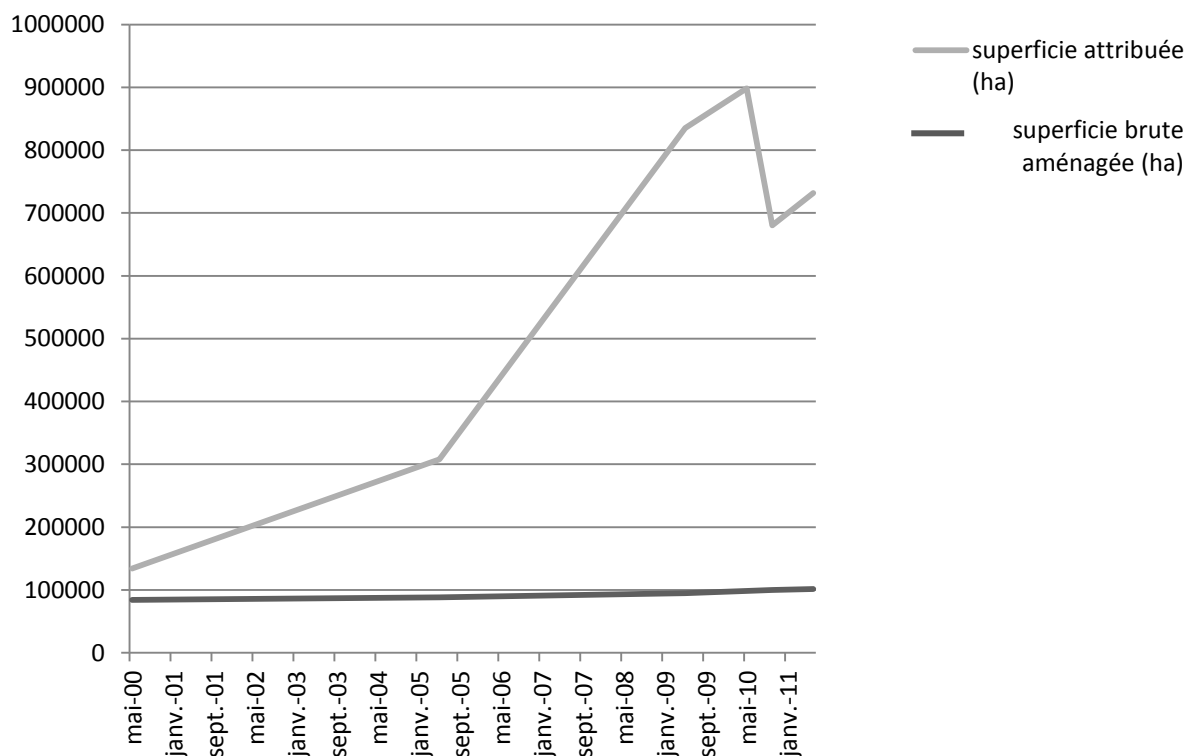
Tableau 16: Situation des superficies attribuées par bail, octobre 2011

Zone	Superficie (ha)	Superficie Aménagées (ha)
M'BEWANI	21 434	8 383
NIONO	1 262	792
N'DEBOUGOU	1 516	651
MOLODO	4 249	91
KOUROUMARI	5 216	882
MACINA	4 898	1 064
KARERI	40 000	0
TOTAL	78 577	11 865

Dans le cadre des investisseurs, moins de 15% de la superficie attribuée est exploitée, contre 80% dans le cadre des projets paysans (tableau 16). La diminution du pourcentage de mise en valeur des terres affectées par bail laisse également penser que le climat, très tendu, autour de l'arrivée des investisseurs privés en zone ON n'encourage pas la concrétisation des investissements.

Cette situation peut laisser penser que la mise en valeur agricole n'est pas la principale préoccupation de la plupart des « investisseurs »⁵⁵ ayant répondu à l'appel pour l'Office du Niger. Malgré une augmentation très importante des surfaces attribuées, le nombre d'hectares aménagé a lui très peu augmenté (graphique 11).

⁵⁵ Les investisseurs investissent finalement très peu, ils peuvent donc plutôt être considérés comme des demandeurs de terres, que comme des investisseurs



Graphique 11: Evolution des superficies attribuées et des superficies aménagées à l'Office du Niger

Il s'agit donc apparemment, pour un grand nombre d'investisseurs, d'un positionnement pour accéder à une ressource qui se raréfie et qui aura dans les années à venir une grande importance financière et stratégique.

Mais leur arrivée bouleverse le système foncier à l'ON.

Le chapitre suivant, au travers de plusieurs études de cas, va nous permettre de comprendre en quoi l'arrivée des investisseurs a bouleverser les systèmes foncier à l'ON. Nous analyserons particulièrement le développement des arrangements fonciers.

Partie II : Dynamique d'investissements ou dynamique d'accaparements ?



Chapitre 4 : Petits et grands arrangements en zone ON : de l'huile dans les rouages fonciers...

L'arrivée des investisseurs a entraîné de profonds changements au sein de la zone ON (figure 13). Les investisseurs constituent une nouvelle catégorie d'acteurs, très hétérogène, mais qui se distingue nettement des acteurs historiques de la mise en valeur des terres irriguées et de leur environnement : colons attributaires de l'ON, paysans de l'ON, non-résidents (fonctionnaires, commerçants), usagers des zones sèches (éleveurs et paysans).

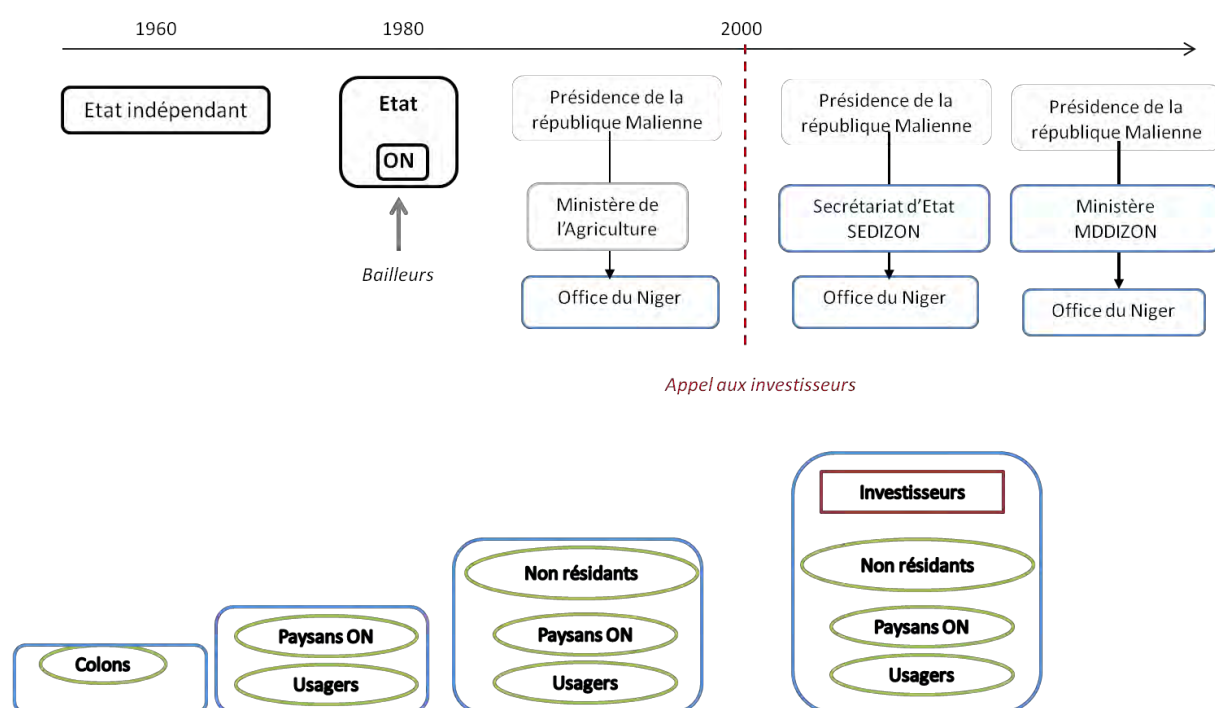


Figure 13: L'arrivée des investisseurs: une ouverture dans le développement de l'Office du Niger.

De nouveaux acteurs se sont installés dans l'espace foncier de l'ON, des nouvelles règles ont été instaurées, à travers notamment, l'évolution du cadre institutionnel.

L'évolution institutionnelle, de l'Etat indépendant, au secrétariat d'Etat en charge du développement intégré de la zone ON, a entraîné d'importantes modifications, et notamment foncières. Les règles de gestion en vigueur ont évolué, ouvrant la zone ON à d'autres acteurs : les non-résidents à partir des années 1980, les investisseurs à partir des années 2000. L'arrivée des investisseurs constitue une véritable ouverture foncière. La catégorie des investisseurs est, nous l'avons vu, très diversifiée. L'évolution du cadre institutionnel ne provoque pas toujours ces nouvelles dynamiques, parfois, elle l'accompagne (la création du ministère a été postérieure à l'arrivée des investisseurs).

Le chapitre 3 nous a permis d'analyser les acteurs et leurs projets. Voyons maintenant comment se fait la mise en œuvre, quelles sont les règles qui sont appliquées ou pas, et

comment elles sont éventuellement adaptées, détournées, contournées. Le capital financier manque. Les compétences techniques sont absentes. Les contrats de partenariats n'ont pas été négociés ou sont irréalistes. Bien rarement les projets se traduisent par l'extension de l'espace irrigué. De nombreux espaces fonciers attribués ne sont toujours pas mis en valeur. ... Certains projets, annoncés comme des projets public-privé, sont nés de l'échec d'un projet privé, qui a totalement évolué. D'ailleurs quelle peut être la réalité de projets de partenariat public-privé quand l'Etat n'a plus d'argent, quand les bailleurs ne tiennent plus leur rôle de financeur, quand le privé n'a pas d'argent ?

Pour comprendre ces écarts, ces "arrangements" avec les règles, nous allons analyser la mise en place et le fonctionnement de quelques projets fonciers.

Pour analyser les impacts effectifs de l'arrivée des investisseurs sur l'espace irrigué, nous devons "aller au terrain" pour étudier derrière les catégories la réalité des dynamiques et comprendre comment les différents acteurs s'organisent, comment ils accèdent à l'espace, comment ils mènent leur projet d'agriculture irriguée. Ce sont les études de cas qui nous ont permis d'identifier les pratiques, des investisseurs des pratiques souvent informelles. .

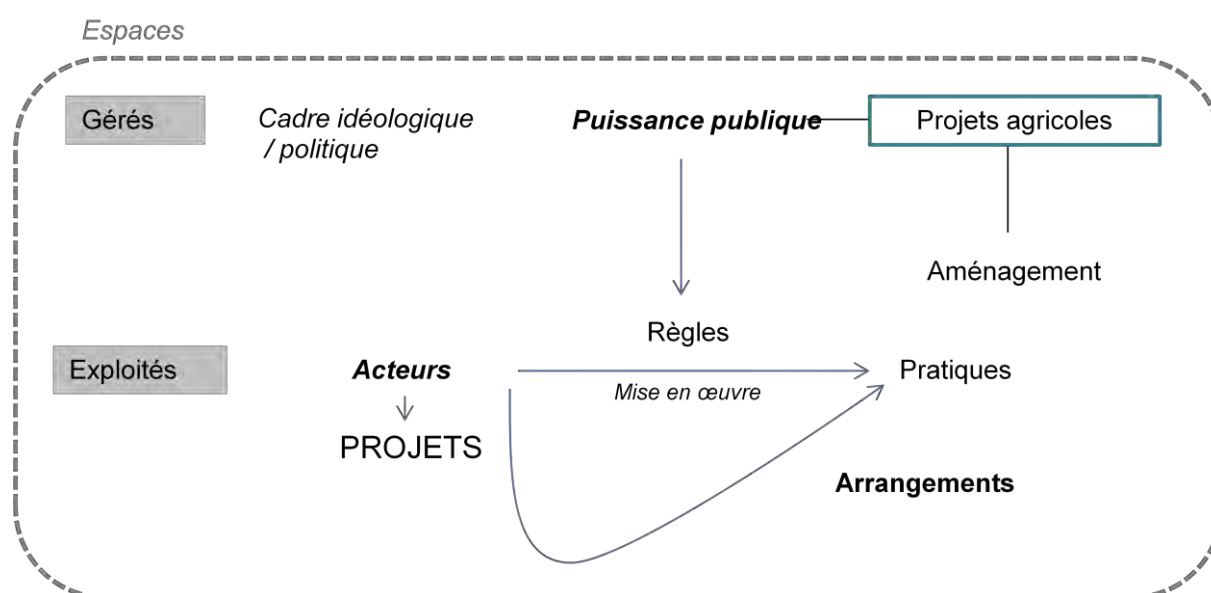
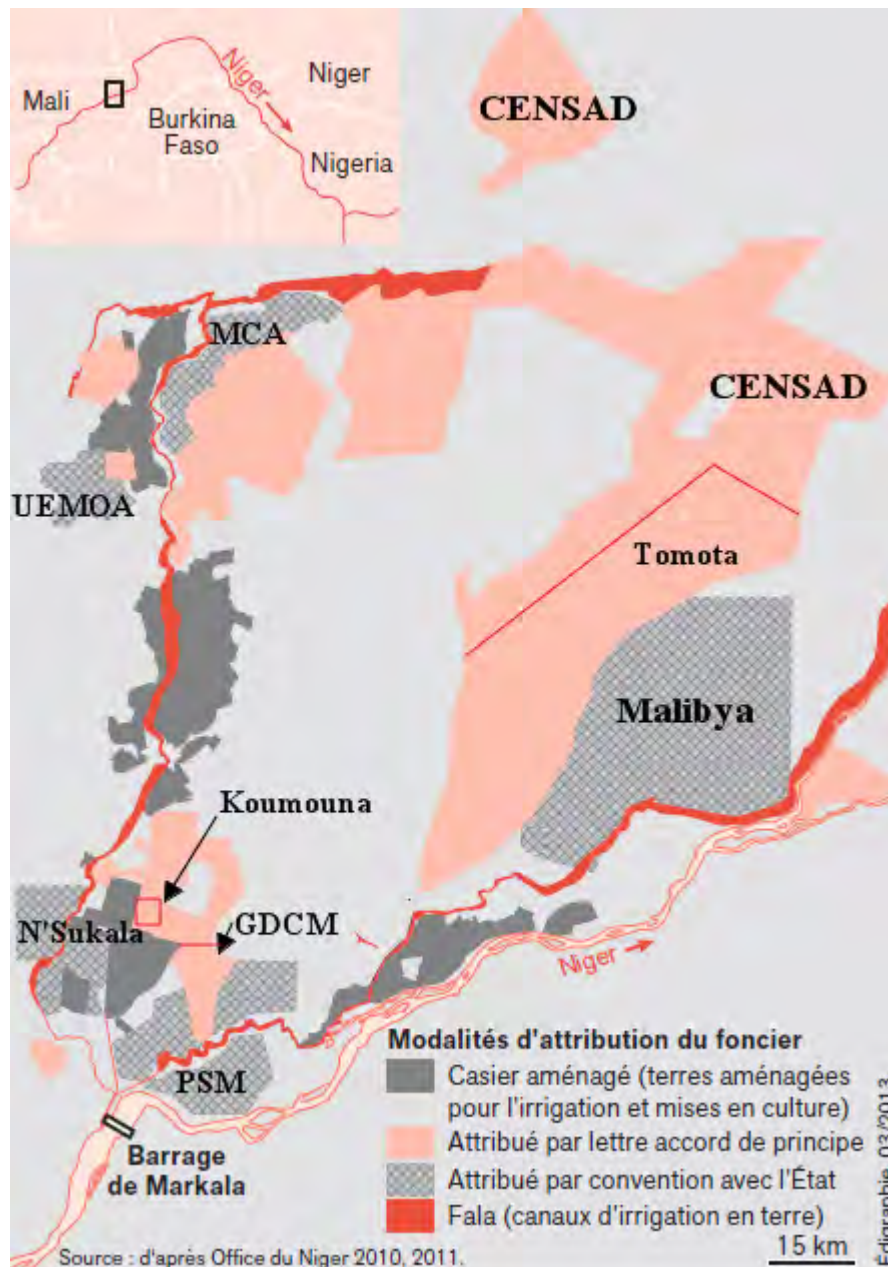


Figure 14: Schéma de positionnement du concept d'arrangement foncier.

Dans ce chapitre nous allons nous intéresser au processus de contournement de la règle, processus que nous appelons arrangements (figure 14). Nous partons de l'hypothèse que l'arrangement foncier est un processus complexe que les acteurs développent pour mener à bien leur projet foncier au-delà du cadre convenu du discours officiel. Les différents acteurs se « rencontrent » et créent grâce aux arrangements des synergies et des espaces d'actions.

Nous allons nous intéresser à 8 projets fonciers ayant obtenus des terres en zone ON (Carte 4). C'est à partir de l'analyse sous forme d'études de cas que nous nous pourrions étudier les pratiques de ces projets



Carte 4: Localisation des projets analysés sous forme d'études de cas dans la zone ON

1 Les projets publics: une volonté de favoriser l'entrepreneuriat

1.1 Le mythe du titre foncier : Le cas des projets Koumouna et MCA

1.1.1 Le projet de Koumouna

Le projet de Koumouna, du nom de la localité où l'aménagement a été réalisé, est un projet test. Financé par la Banque Mondiale, dans le cadre du Programme National d'Investissement Ruraux (PNIR), il a pour objectif de tester l'impact de l'octroi du titre foncier à des petits et moyens exploitants.

Le Conseil des Ministres s'est réuni en session ordinaire, le Mercredi 1er Décembre 2004 dans sa salle de délibérations au Palais de Koulouba sous la présidence de son Excellence Amadou Toumani TOURE, Président de la République. Après examen des points inscrits à l'ordre du jour, le Conseil a pris les décisions suivantes :

Au chapitre des mesures législatives et réglementaires:

Au titre du Ministère des Domaines de l'État et des Affaires Foncières:

Le Conseil des Ministres a adopté un projet de décret portant autorisation de cession de la parcelle de terrain d'une superficie de 3.000 hectares sise à Koumouna, à distraire du Titre Foncier N°11 du Cercle de Niono.

L'Etat est quasiment le seul intervenant dans la réalisation des aménagements hydro-agricoles.

Il est reconnu que l'un des obstacles au développement des investissements privés dans ces aménagements et dans l'agriculture irriguée réside dans l'insécurité foncière. En effet, dans les périmètres irrigués, les terres appartiennent à l'Etat et l'exploitation de celles-ci a lieu selon des modes de tenure consistant à concéder les terres aux exploitants pour un temps et moyennant une redevance.

Aussi, pour accroître la part des investissements privés, la stratégie nationale de développement de l'irrigation, adoptée par le Gouvernement en 1999, comporte dans ses objectifs la facilitation de l'accès à la propriété foncière en vue de sécuriser les investisseurs et les exploitants agricoles privés.

L'Office du Niger a été choisi pour servir de cadre à une opération test et c'est le site de Koumouna dans le cercle de Niono d'une superficie de 3.000 hectares qui a été retenu pour cette phase d'expérimentation.

Le présent projet de décret, adopté dans ce cadre, autorise la cession de cette parcelle de terrain d'une superficie de 3.000 hectares à l'Office du Niger.

Dans les cinq ans de la cession, l'Office du Niger est autorisé à procéder au morcellement de la parcelle et à la cession des lots aux investisseurs et exploitants agricoles privés sous des conditions précises.

Il est attendu du changement de régime juridique des terres une plus grande participation des privés dans les activités d'aménagements hydro-agricoles, une augmentation des superficies irriguées, la modernisation des moyens de production et un accroissement de la production.

Figure 15: Extrait du communiqué du conseil des ministres le 01 décembre 2004

Le projet a été construit sur l'hypothèse que l'octroi du titre foncier et la participation aux investissements vont créer une sécurisation, une motivation pour l'exploitation agricole.

Le projet prévoyait d'installer :

- à Koumouna I : 130 exploitations familiales de 3 ha chacune
- à Koumouna II : une dizaine de « privés » sur 444 ha

La BM a financé l'aménagement du réseau primaire (et secondaire pour les exploitations familiales) ; les coûts d'aménagements du réseau secondaire et/ou tertiaire sont à la charge des privés et des exploitants installés. Il était prévu que le titre foncier soit obtenu directement pour les "privés" (car finançant eux même les travaux pour les réseaux d'irrigation secondaires et tertiaires), et après remboursement à la BM de l'aménagement du réseau secondaire pour les exploitants familiaux.

La BM a lancé plusieurs appels d'offre nationaux pour sélectionner des exploitants

Tableau 17: Critères d'appréciation du dossier de candidature pour les exploitations familiales.

Critères d'appréciation du dossier de candidature pour les 390 ha (100 points)	Documents à fournir
Pour la recevabilité des dossiers de candidature	La demande d'installation timbrée à 250 FCFA indiquant le type d'exploitation, la superficie demandée et l'identité du demandeur Casier judiciaire (fourniture dans 2 mois après) Certificat de résidence
Exploitants - résidents ne possédant pas de terre ou disposant de moins de 2 ha à l'ON (50 points) Certificat de vie collectif des membres de la famille à laquelle appartient le demandeur (25 points) Affiliation personnelle ou à travers une personne garante à un réseau d'approvisionnement en intrants agricoles (25 points)	Attestation du comité paritaire de gestion des terres prouvant que cet exploitant n'a pas de terre ou a moins de 2 ha à l'ON Le certificat de vie collectif des membres de la famille Document prouvant qu'on est membre d'une association d'agriculteurs ou garanti par un adhérent de l'association

Tableau 18: Critères d'appréciation du dossier de candidature pour investisseurs privés

Critères d'appréciation du dossier de candidature pour les 444 ha (100 points)	Documents à fournir
Critères techniques (50 points)	
Pour la recevabilité des dossiers de candidature	La demande d'installation motivée timbrée à 250 FCFA indiquant le type d'exploitation, la superficie brute demandée et l'identité du demandeur accompagnée d'un casier judiciaire en cours de validité. L'attestation de non faillite
Expérience professionnelle actuelle (5 points)	Le CV avec les expériences professionnelles du demandeur
Expérience spécialisée en agriculture (20 points)	La description sommaire de l'activité actuelle du demandeur (type, lieu, personnel employé, matériel dont il dispose) signée et paraphée par lui
Expérience en agriculture irriguée (15 points)	Attestation de l'organisme de gestion de ces terres irriguées
Expérience en gestion de personnel salarié agricole (10 points)	Ressources humaines prévues : -Attestation et numéro INPS -Numéro d'Identification Fiscale -CV et lettre d'engagement concernant les gestionnaires techniques et financiers de l'exploitation -Estimation du besoin en main d'œuvre -Evaluation des coûts salariaux -Nombre de membres de la famille sur l'exploitation
Critères financiers (50 points) capacité financière actuelle du candidat (notoriété, patrimoine) (10 points) relation professionnelle bancaire prouvée (10 points) encours de dette bancaire sur prêt à moyen terme (présent/absent) (10 points) mobilisation de la participation de l'investisseur dans une banque (20 points)	-Caution bancaire conditionnelle attestant de la capacité bancaire du postulant à financer les travaux de la superficie demandée -Relevés bancaires -Attestation de banque prouvant qu'il n'a pas d'arriéré de paiement et visée par la centrale des risques -Attestation bancaire prouvant la disponibilité de cette participation.

Les exploitants comme les investisseurs étaient retenus selon des critères précis (capacité de financement, expérience professionnelle, situation foncières actuelle...) (tableaux 17 et 18). Ces critères n'ont pu être respectés par les différentes commissions de sélection qui se sont réunies. Les candidats n'ont en effet jamais pu justifier ni de leur capacité financière ni de leur expérience en gestion de personnel salarié. Au final, l'Office du Niger valida les dossiers de 130 exploitants familiaux installés sur le périmètre test de 390 ha, à raison de 3 ha par exploitant. Seuls trois critères ont été en définitive utilisés : être Malien, ne pas encore avoir de parcelle de 3ha, avoir de l'expérience dans l'irrigation⁵⁶. Une dizaine de privés ont été aussi sélectionnés.

Une convention a été établie entre l'Office du Niger, les exploitants familiaux et les investisseurs privés. Elle a pour objet de définir la procédure de cession des lots issus du morcellement des terres du projet, de préciser les conditions et les modalités d'aménagement, les conditions de gestion et d'exploitation des terres et des eaux d'irrigation, et les obligations d'entretien des réseaux hydrauliques dans le périmètre de Koumouna.

La partie « privés » à Koumouna 2, du projet est un échec. Une dizaine de privés ont été sélectionnés et installés sur des lots de 30 ha. Le réseau primaire a été réalisé par l'Office du Niger sur financement de la Banque Mondiale. Le secondaire, le tertiaire, le quaternaire et le parcellaire sont à la charge des investisseurs. Depuis l'attribution des parcelles, en 2005, seuls deux investisseurs ont débuté les aménagements. Mais, en 2011, aucun n'avait encore commencé à exploiter de parcelle. Ces échecs sont dus, selon un expert mandaté par la Banque Mondiale, à un manque d'accompagnement, de financement et de crédit du projet.⁵⁷

Les exploitants familiaux installés sur les 390 ha ont créé la coopérative *Sabungnouma* des agriculteurs de Koumouna (COSAKO) pour faciliter l'accès aux intrants et aux équipements agricoles et pour bénéficier de la formation sur l'irrigation. La coopérative doit rembourser le coût des investissements pour les infrastructures secondaires et les gros travaux de nivellement. Elle a également contracté un prêt auprès de Nyèsigiso (réseau de caisses d'épargne locales) d'un montant de près de 50 000 000 FCFA pour la réalisation des travaux du réseau tertiaire d'irrigation, les exploitants étant incapables de supporter ces frais d'aménagements. Chaque exploitant a ainsi une dette de 3 150 000 FCFA vis-à-vis de la coopérative, correspondant au coût d'aménagement de 3 ha. Le remboursement est échelonné sur 10 campagnes à compter du 1^{er} janvier 2010. Les exploitants sont, en outre, soumis à la redevance hydraulique qui est de 65 000 FCFA/ha, qui correspond au fonctionnement du réseau.

Les producteurs peinent à rembourser les emprunts. Ils n'ont à ce jour aucun titre foncier et ne bénéficient d'aucun autre type de sécurisation foncière vis-à-vis de l'ON, ce qui était pourtant l'objectif principal de ce projet test⁵⁸ (BRL Ingénierie, 2004).

⁵⁶ Enquêtes collectives au village de Koumouna, juillet 2010

⁵⁷ M. Touré Abdoulaye, expert pour la Banque Mondiale sur le projet Koumouna

⁵⁸ Source : entretien avec Olivier Durand, de la BM, et avec certains producteurs du test de Koumouna

Certains n'ont pas exploité leur parcelle, d'autres n'ont même pas "retiré" leur convention. Un paysan l'explique : *« à cause des travaux à réaliser, des coûts de remboursement, mais surtout de la mauvaise qualité des aménagements qui nous décourage tous, certains ne sont même plus revenus à Koumouna »*⁵⁹. 130 conventions ont été élaborées, 28 conventions n'ont pas été signées, 3 conventions ont été signées par les bénéficiaires mais pas par le PDG de l'ON, 11 conventions ont été signées des deux parties mais n'ont pas été retirées. Pour l'Office du Niger, toutes les conventions non signées ou non retirées par l'intéressé sont considérées comme des parcelles abandonnées par les bénéficiaires, sauf en cas d'erreur ou en cas de force majeure.

La pratique de la sous-location permet aux exploitants de Koumouna de faire face, partiellement ou totalement, à leurs difficultés. La sous location est partielle, 1 à 2 ha sur les 3 ha attribués. Des contrats écrits sont signés devant témoins, et les "loyers", de l'ordre de 125 000 FCFA/ha⁶⁰ pour une parcelle bien aménagée, sont payés au comptant en début de campagne. L'entretien de la parcelle revient à la charge du locataire. *« C'est auprès des fonctionnaires qu'on trouve le plus facilement les parcelles. Ils ont autre chose pour vivre, ils veulent rembourser le crédit et ne cherche pas à gagner plus »*.⁶¹

On constate que ce sont les mêmes catégories d'acteurs qui accèdent en grande partie au foncier : des fonctionnaires et des commerçants. Le projet devait permettre aux exploitants familiaux et aux investisseurs privés de développer leurs projets agricoles, dans des espaces bien distincts, mais les bénéficiaires de ces terrains ne sont finalement pas toujours les exploitants. Plus de 40% des personnes ayant obtenus des terres sur la zone de Koumouna (liste officielle de 2010), n'ont pas pu nous recevoir, car ils n'étaient pas présents sur la zone. Il s'agissait de fonctionnaire, ou commerçants non résidents.

1.1.2 L'expérience du MCA

Le projet du MCA-Mali (Millennium Challenge Account – Mali) était également bâti autour de la délivrance d'un titre foncier pour sécuriser et motiver les futurs agriculteurs. Le projet est piloté par des cadres maliens et américains mais est entièrement financé par le gouvernement américain à travers son agence d'aide au développement, la *Millennium Challenge Corporation* (MCC), pour un coût de 117 milliards de FCFA.

L'objectif est d'augmenter les revenus des exploitants de la zone d'Alatona (Nord-Est des derniers casiers de l'ON les plus au Nord) par l'extension des aménagements hydro-agricoles, la sécurisation foncière, l'augmentation des superficies mises en valeur, la diversification, l'intensification, et la réduction des coûts de transport. Le titre foncier a deux objectifs, sécuriser l'accès des producteurs à la terre et engager les exploitants à investir durablement dans leur exploitation agricole.

⁵⁹ Entretien juillet 2010

⁶⁰ Ce qui permet de couvrir le tarif la redevance hydraulique, et de remboursement, au bout de moins de 2 ans de location, les frais liés au crédit d'aménagement d'un hectare.

⁶¹ Extrait d'entretien d'un paysan sous-louant des terres à un fonctionnaire ayant obtenu un lot de 3ha à Koumouna.

Le MCA a réalisé des aménagements dans la zone d'Alatona et y a installé des exploitants. Le MCA-Mali a obtenu un titre foncier de 22 441 ha⁶². Le projet MCA est directement rattaché à la Présidence de la République du Mali... qui lui a délivré son titre foncier. Les conditions de ce titre foncier de plus de 20 000 ha, inédit en zone ON, ont donc été négociées au sein de la présidence. La délivrance de titres fonciers est une innovation importante car à l'Office du Niger, la propriété de la terre ne fait normalement pas partie des modes de tenure possibles, les terres appartenant toutes à l'Etat et étant immatriculées en son nom. Par l'obtention de ce titre, le MCA-Mali devient un projet autonome, qui s'affranchit du système de gestion de l'Office du Niger.

Il était prévu l'aménagement et l'équipement de 500 exploitations de 5 ha, 275 de 10 ha, 150 de 30 ha, 30 de 60 ha, 15 de 90 ha et 5 de 120 ha. Une première tranche de 5000 ha a été aménagée en 2010. Le projet a réalisé l'ensemble des aménagements hydro-agricoles, pour livrer clé-en-main des parcelles.

1400 ha ont été livrés en lot de 5 ha aux familles affectées par le projet (c'est-à-dire qui exploitaient auparavant les terres de la zone, en culture pluviale ou en pâturage extensif et/ou dont les villages sont déplacés par le projet). Ces exploitants doivent néanmoins acheter une partie de la terre (3 ha sur 5 ha affectés) et contribuer aux aménagements réalisés (réseaux secondaire et tertiaire) en procédant à des paiements annuels sur une période de 15–20 ans. Ce n'est qu'une fois les remboursements effectués que les exploitants recevront leur titre foncier⁶³. Selon les catégories d'exploitants, Personnes Affectées par le Projet (PAP) ou exploitants investisseurs (non affectés, NA), les traites de remboursement pour l'obtention du titre foncier diffèrent (tableau 19). Elles sont en tout état de cause élevées.

⁶² Ce projet est un cas particulier, car il a déjà obtenu un titre foncier accordé par décret n° 08-734/PRM du 12 décembre 2008. Le titre est affecté à la présidence de la République, « la parcelle, objet de l'affectation, est destinée au MCA pour les besoins du projet irrigation Alatona »

⁶³ Source : Entretien avec le juriste du MCA-MALI

Tableau 19: Traités annuels pour le remboursement des aménagements (coût par hectare)

Année	Paielement annuel PAP en FCFA	Paielement annuel NA FCFA
1	45 000	45 000
2	90 000	90 000
3	135 000	135 000
4	240 000	466 500
5	240 000	466 500
6	240 000	466 500
7	240 000	466 500
8	240 000	466 500
9	240 000	466 500
10	240 000	466 500
11	240 000	466 500
12	240 000	466 500
13	240 000	466 500
14	240 000	466 500
15	240 000	466 500
16	240 000	466 500
17	240 000	466 500
18	240 000	466 500
19	240 000	466 500
20	240 000	466 500
TOTAL	4 350 000	8 200 500

Dans les nouveaux villages construits pour les personnes déplacées, le projet a financé des investissements sociaux et des activités comme la scolarisation des enfants, l'éducation de base des enfants non scolarisés et déscolarisés, l'alphabétisation des exploitants, leur couverture sanitaire, le renforcement des capacités organisationnelles et institutionnelles de la société civile locale.

La zone du projet était auparavant occupée par des familles Peuhles pratiquant l'élevage extensif. Elles bénéficient d'une réinstallation dans de nouveaux villages, ainsi que de formations et d'équipements destinés à favoriser leur reconversion (formation aux techniques rizicoles intensives, chaîne de traction avec bœufs de labour...). Les familles Peuhles sont devenues attributaires de parcelles relativement importantes qu'elles ne veulent pas mettre directement en valeur, compte tenu de leurs activités d'élevage transhumant prioritaires. Certaines d'entre elles ont donc privilégié la mise en valeur à travers le maraichage⁶⁴ ou mis leur parcelle de riz en métayage, pratique prohibée dans l'esprit du projet.

Pour la gestion de l'eau (perception de la redevance, entretien du réseau etc.) et du foncier (gestion des titres fonciers) sur ce nouveau périmètre, le projet voulait créer une société

⁶⁴ Travail réservé aux femmes, les hommes exploitant pouvaient ainsi être libre de conduire les troupeaux.

d'économie mixte (SEM)⁶⁵. Cette société n'a pas été créée. Le projet a confié la gestion du périmètre à deux bureaux d'études Maliens, et un bureau d'étude canadien⁶⁶. Pour la fourniture de l'eau – provenant du réseau d'irrigation de l'Office, le bureau d'études négocie avec l'Office du Niger. Les exploitants sont actuellement conseillés par des agents du bureau d'études, après une phase où le projet a assumé directement cette tâche. A terme, la promotion de groupements de producteurs autosuffisants est envisagée. L'ensemble de la gestion foncière, agricole, hydraulique... se fait donc indépendamment du système de l'ON. Les agents des bureaux d'études accompagnent les paysans du MCA pour augmenter la productivité des parcelles, et leur faciliter des accès au crédit.

En 2010, la distribution des parcelles a été faite tardivement. Malgré les retards accumulés, le projet ne pouvait pas, pour des raisons politiques (rattachement direct à la Présidence), ne pas mettre en valeur les nouvelles terres aménagées. Des rizières cultivées devaient pouvoir être visitées lors de la venue du Président en août 2010. Il a donc été décidé que les paysans feraient un semis direct à la volée, même tardif, en remplacement du repiquage plus intensif... Le projet prévoyait des rendements de 5 t/ha de riz en repiquage. En fait, les rendements n'ont pu atteindre que 3t/ha. Pendant la campagne agricole 2012-2013, 4780 hectares ont été exploités, soit 98% du taux de mise en valeur du périmètre avec un rendement moyen de 3,36 tonnes à l'hectare. Pour la campagne de contre-saison, les exploitants ont emblavé 908 hectares en riz.

Les deux projets, Koumouna et MCA étaient soutenus par des bailleurs (BM et gouvernement US), porteurs d'une idéologie libérale sur l'importance du titre foncier dans l'intensification des systèmes agricoles. Ils voulaient s'affranchir de la tutelle de l'ON. Ils ont bénéficié de nombreux avantages, en particulier l'octroi de titres fonciers et le contournement de l'Office du Niger pour traiter directement avec la Présidence de la République.

Mais ils ont tous deux dû faire face à des difficultés financières. Le projet Koumouna n'a pas abouti à l'aménagement des surfaces initialement projetées, les exploitants sélectionnés ne pouvant pas prendre en charge les coûts d'aménagements. Dans le cadre du MCA, en ce qui concerne les premiers aménagements réalisés pour les PAP, les paysans ont été installés sur des aménagements clé-en-main, et n'ont donc pas connu les mêmes difficultés financières au démarrage. Mais les remboursements prévus ne sont pas effectués. Les objectifs de mise en valeur n'ont pas pu être atteints à temps, les premières mises en cultures étaient loin des objectifs techniques fixés. Le projet portait au début sur 15 000 ha aménagés en trois tranches, finalement, face à ces difficultés, et suite à l'arrêt des financements, le projet n'a aménagé que 5 000 ha. On retrouve donc ici, même sur des projets récents et portés par des bailleurs de fonds « riches » le problème récurrent depuis les débuts de l'ON du coût des aménagements et de l'importance des fonds à mobiliser. Nous verrons que ce problème touche aussi de nombreux autres acteurs.

⁶⁵ Une Société d'Economie Mixte (SEM) remplacera le MCA Mali à partir de 2012.

⁶⁶ <http://maliactu.net/office-du-niger-alatona-un-projet-integre/>

Sur le plan foncier, alors que la sécurisation était l'objectif pour motiver l'esprit d'entreprise, aucun des installés ne dispose finalement d'un titre foncier. Les évolutions sont ainsi identiques à celles observées dans les périmètres de l'ON, depuis les premières promesses de Bélimé... A Koumouna, les paysans, très endettés, (plus que certains paysans de l'ON, puisqu'ici aux charges d'exploitation s'ajoute l'amortissement de l'aménagement), ont développé des arrangements fonciers, informels puisque non conforme aux règles du projet qui rejoignent celles de l'ON, pour faire face à leurs difficultés. Ils ont, loué, ou vendu leurs parcelles à d'autres exploitants. En 2010, aucun cas de ce type n'avait été observé sur les terres du MCA. Mais le marché locatif atteindra probablement les terres du MCA :

*« les paysans du MCA vont bien, tant qu'ils sont encadrés, mais quand le MCA va partir, ils auront des difficultés à gérer, et verront les opportunités financières qui s'offrent à eux avec 3 ha. Le MCA a promis un Titre foncier, mais il faut plus de 20 ans pour l'avoir, de nombreux paysans n'attendent pas ».*⁶⁷ Cet expert nous fait part de son inquiétude liée, à l'autonomie du projet MCA, qui doit assurer la gestion de ses terres, en dehors de la zone ON.

En 2012, le MCC programme a quitté le Mali. Le projet MCA-Mali a fermé. La gestion du système a été confiée à une organisation paysanne, l'accompagnement technique des exploitations est de la responsabilité des bureaux d'études, qui fonctionnent toujours sur des fonds MCC. La gestion foncière des terres a été déléguée aux communes rurales de Dogofry et Diabaly, des communes qui jusque là n'ont eu aucun pouvoir foncier sur les terres irriguées. Par rapport à la gestion des terres, cet expert nous fait part de son inquiétude relative au pouvoir foncier offert aux exploitants : 5ha attribués, sachant que le marché informel est actuellement très attractif en zone ON, les exploitants arriveront-ils à préserver ce nouveau patrimoine, sans être tenté de le vendre ?

Mais le projet MCA a finalement récemment quitté le Mali, la délégation de la gestion des aménagements aux bénéficiaires prend du temps. Il s'agira surtout de faire face aux difficultés institutionnelles, et relations entre ces différentes entités de gestion.

1.2 Un projet public porté par la sous-région : le cas du projet UEMOA

En 2001, l'UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest africaine) a adopté un document de politique agricole commune qui concerne l'agriculture, la foresterie, l'élevage et la pêche. La Politique Agricole de l'Union (PAU) a deux objectifs : garantir la sécurité alimentaire et assurer de meilleures conditions de vie aux producteurs par le développement des économies rurales, l'amélioration de leurs revenus et de leur statut social.

Les principes de base de la PAU sont : la subsidiarité, la proportionnalité, une approche régionale, la complémentarité, la solidarité, l'évolution progressive et le partenariat. Le rôle des jeunes et des femmes dans l'agriculture est spécifiquement mentionné dans le texte (Article 5) ainsi que l'importance de la gestion transfrontalière des ressources en partage (eau, ressources halieutiques, transhumance, Article 8).

L'immense potentiel de l'Office du Niger est perçu au niveau régional comme une opportunité intéressante d'intégration économique. Le gouvernement du Mali a mis à disposition de l'UEMOA et du PAU, par une convention signée en avril 2008, une superficie

⁶⁷ Entretien avec un expert malien, octobre 2011.

de 11 288 ha en deux lots situés dans le Kouroumari : Kandiourou, à l'ouest du casier de Diabaly, 9 114 ha ; et Touraba, 2 174 ha).

Le projet comporte trois composantes :

- le développement des infrastructures (aménagements hydro-agricoles productifs et installations des promoteurs privés) : le projet de l'UEMOA vise l'émergence d'exploitations irriguées de tailles variées au profit de ressortissants des pays membres ;
- la mise en valeur agricole des aménagements qui porte sur l'intensification de la culture rizicole, la diversification des productions agricoles et les activités d'accompagnement ;
- l'organisation et la gestion du programme qui permettra une mise en œuvre efficace du projet.

L'UEMOA s'est vu confier la maîtrise d'ouvrage pour l'aménagement de parcelles qui seront par la suite attribuées à des opérateurs privés originaires des Etats membres de l'organisation. Les modalités de financement seront celles en vigueur à l'ON sur les aménagements de Koumouna financé avec l'appui de la Banque mondiale dans le cadre du Programme national d'infrastructures rurales (PNIR).

L'UEMOA doit prendre en charge le coût des études, et de l'aménagement des réseaux principaux d'irrigation et de drainage, des pistes intérieures de circulation et de désenclavement. Les ressortissants de l'UEMOA, bénéficiaires, prendront en charge les réseaux secondaires et tertiaires d'irrigation et de drainage, ainsi que l'aménagement des parcelles (nivellement) qui seront pré financés par crédit de l'UEMOA.

Le périmètre aménagé accueillera 3 types d'exploitants :

- Des paysans autochtones, attributaires de petites parcelles de taille unitaire variant entre 4 et 5 ha de superficie nette ;
- Des exploitants privés ayant une capacité technique et financière suffisante pour exploiter des parcelles de taille unitaire de 10 ou 20 ha de superficie nette ;
- Des grands "investisseurs privés" capables de créer des entreprises agricoles de 30 à 60 ha (en combinaison de parcelles unitaires de 10 et 20 ha) de superficie nette. Ces entrepreneurs agro-industriels pourront expérimenter l'exploitation de parcelle sous irrigation par aspersion à l'aide de pivot (2 unités de 30 ha et 1 unité de 70 ha) ou d'asperseurs (1 unité de 10 ha).

Pour la réalisation du projet, l'UEMOA a signé, à son tour, des conventions de maîtrise d'ouvrage délégué avec deux entreprises maliennes dotées du statut d'organismes personnalisés: l'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi (AGETIPE) et l'Agence d'Exécution des Travaux d'Infrastructures et d'Equipements Ruraux (AGETIER). Une première phase de 5 500 ha est en cours d'aménagement.

Ces aménagements seront cédés à des ressortissants des 8 pays membres de l'UEMOA en lots de 9, 21 ou 48 ha. Les Maliens pourront recevoir un titre foncier, alors que les non- nationaux devront se contenter d'un bail emphytéotique.

Les travaux ont pris du retard mais continuent. La distribution des terres est maintenue prévue pour 2015.

Ce projet public est différent des cas du MCA et du projet Koumouna, aucun accompagnement des producteurs n'est prévu. Ces producteurs seront installés sur des

surfaces très différentes de celle attribuées aux exploitations familiales de la zone ON jusque là. Cela pose de nombreuses questions en termes de modèle de développement agricole : quelles seront les cultures pratiquées ? Avec quels circuit de commercialisation sachant que le projet se trouve dans la zone la plus au Nord de l'ON ? Le projet prévoit d'offrir aux Maliens un titre foncier, sans préciser les modalités d'obtention de ce titre (Délais d'obtention, contrepartie financière ou pas...). Les ressortissants de la sous région, ne pourront accéder qu'à un bail emphytéotique. Ces exploitants Burkinabés, comme ceux venus à l'époque de la colonisation, ne pourront donc pas prétendre à une sécurisation foncière de leur investissement.

1.3 Les projets publics ont-ils un avenir ?

Les trois projets que nous venons d'étudier montrent que le modèle historique de l'ON reste d'actualité : des aménagements réalisés par une entité publique, sur des fonds publics et distribués à des attributaires.

Les projets actuels cherchent à motiver les attributaires par des promesses sur le foncier, comme à l'époque de la colonisation : 10 ans de bons et loyaux services sous la colonisation, 20 ans de remboursement de l'aménagement au MCA, etc.

Le problème de la disponibilité de la main d'œuvre est toujours d'actualité. Pour ne pas manquer de main d'œuvre les projets actuels incitent des travailleurs de toute la région, au-delà des frontières du territoire/pays, dynamique similaire aux migrations forcées à l'époque coloniale.

Ces projets traduisent cependant un changement d'orientation par rapport au passé : l'agriculture familiale n'est plus le seul modèle. Elle n'est conservée que comme « compensation » pour les « personnes affectées par le projet », cf MCA. Comme un prix à payer pour libérer des terres pour une agriculture plus productive, celle des petits, grands et moyens entrepreneurs. On arrive donc à des modèles où doivent coexister plusieurs catégories d'exploitants reposant sur des tailles d'exploitations différentes (cas du projet UEMOA) ; ceci à côté des grands complexes agro-industriels que nous étudierons par la suite.

Dans le cas de Koumouna et du MCA, la volonté des promoteurs a été de prendre de la distance avec l'ON. Cette indépendance de l'ON n'a pas empêché d'importantes difficultés de gestion, que la délégation à un bureau d'études indépendant n'a que partiellement réglées.

De nouveaux acteurs apparaissent. Par exemple, à côté des bailleurs de fonds traditionnels, les entités régionales comme l'UEMOA. Cela consacre le dynamisme et l'attractivité de la zone, mais aussi la solidarité "intéressée" des pays de la région, soucieux de trouver des emplois à leurs ressortissants. Il sera intéressant d'étudier les réactions des populations maliennes à l'installation de migrants, dans une situation de pénurie de terres. Pour certains, comme les Burkinabés, cela éveillera des souvenirs chez leurs parents Mossis devenus maliens depuis leur installation forcée à l'ON.

Un point commun à tous ces projets, ce sont les superficies finalement faibles qu'ils réussissent à mettre en œuvre, les délais longs de mise en œuvre, les retards, les réalisations en dessous des objectifs fixés. Là aussi, cela rappelle des souvenirs historiques. Et ce n'est pas par hasard : car au-delà du foncier, en zone irriguée, ou destinée à l'irrigation, le nerf de la guerre n'est pas la terre elle-même, mais l'argent pour l'aménager.

Ceci a justifié le recours aux investisseurs privés, dans les années 2000. Ces investissements sont-ils plus efficaces ? C'est l'objet de la suite de notre analyse.

2 Le Partenariat public/privé : une innovation en zone O.N.

Dans le passé, il y a eu de nombreux projets publics. Il y a eu des projets publics évoluant vers le privé (Sukala, cf. infra). Il y a eu, récemment, des projets privés. Mais le Partenariat Public Privé est une nouveauté au Mali. Il est très en vogue dans de nombreux pays (Vidal et al, 2006 ; Bélières et al, 2013), où il est largement promu par la Banque mondiale, qui a même un site dédié à la question ⁶⁸ et des cours en ligne sur PPP et irrigation ⁶⁹.

Au Mali, le projet Sucrier de Markala (PSM) a été longtemps présenté comme l'expérience de partenariat public-privé (PPP) par excellence, « un solide partenariat public-privé-communauté » (figure 16) et ce d'autant plus qu'elle voulait associer des communautés locales, dans une dimension tripartite Etat-privé-communauté. Le projet associait le gouvernement malien, un partenaire privé sud-africain et quelques communautés.



Figure 16: Plaquette de publicité du projet, 2010 - 2011.

Il avait pour objectifs affichés i) d'augmenter les revenus des populations à travers un développement durable de la filière sucrière et ii) de répondre à la demande sucrière nationale. Les deux sucreries de Sukala ne produisaient à la fin des années 90, époque de la conception

⁶⁸ (<http://www.ppiaf.org/>)

⁶⁹ (<http://einstein.worldbank.org/ei/course/public-private-partnerships-ppp-improving-performance-irrigation-services-provision-0>)

du projet que 35 000 t de sucre par an. Le Mali a encore importé 140 000 t de sucre en 2009. Le PSM, avec une capacité de production de 190 000 t/an, devait permettre de mieux adapter l'offre à la demande, et même d'exporter.

2.1.1 Un montage difficile

Le Projet a été initié en 1999. Depuis cette date, il a connu de nombreuses évolutions et réorientations, concernant les choix techniques ou sociaux, mais aussi son financement.

A l'origine le PSM comportait deux volets, dont la mise en œuvre puis la gestion devaient incomber à deux sociétés différentes :

- La Société Sucrière de Markala (SOSUMAR), responsable de la composante industrielle
- La Société de production de canne à sucre (CaneCo), responsable du volet agricole.

La première étude, réalisée par Schaffer (groupe sucrier américain) en janvier 2001 (Schaffer, 2001), révisée en avril 2003, a posé les fondements du PSM avec le projet de construction d'une usine et de culture de 15 000 ha de canne à sucre. Le rapport est centré sur le volet industriel. Il définit les investissements nécessaires et justifie la rentabilité d'un tel investissement.

Le PSM a ensuite connu une phase de « dormance ». Durant les six années suivantes, de nombreuses négociations ont eu lieu entre les partenaires techniques et financiers du projet, le Gouvernement du Mali (ministères) et l'Office du Niger. Cette période a abouti à l'association au projet de Illovo Sugar, leader de la production sucrière sur le continent africain. Le groupe Illovo est implanté dans 6 pays, essentiellement en Afrique australe. Son principal actionnaire, Associated British Foods Ltd, donne à ce groupe une envergure internationale. Illovo apportait son expérience de gestion technique mais également de gestion sociale de l'implantation d'une unité de production et de transformation. L'objectif de développement communautaire est mis en avant sur le site Internet du groupe à travers différentes actions menées au profit des populations : *« la fourniture d'eau et d'assainissement, l'accès aux soins de santé, prestation de l'éducation et la participation à des programmes de sensibilisation communautaire [...] une formation et un appui considérables aux autres producteurs locaux autochtones en vue de promouvoir l'agriculture durable et les activités de développement économique »*.

Une convention a été signée le 27 septembre 2007 pour définir les droits et devoirs des parties (partenaires techniques et financiers, publics et privés). La participation du groupe Illovo dans le capital de la Sosumar a été officialisée en 2010 dans le cadre des accords financiers à l'issue de la table ronde des bailleurs du projet au siège de la BAD, à Tunis, un terrain neutre.

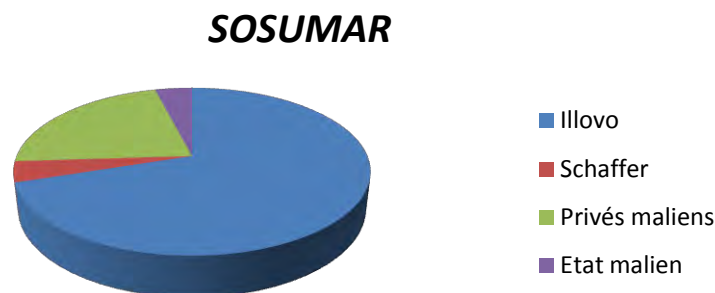


Figure 17 : Montage financier de la société SOSUMAR

La composante publique du projet est représentée par la CaneCo qui doit prendre en charge le volet agricole du projet. Elle devait aménager la zone attribuée au projet et superviser la production de canne. L'Etat malien devait financer cette société à travers des prêts consentis par différentes institutions financières, dont la BAD (figure 17).

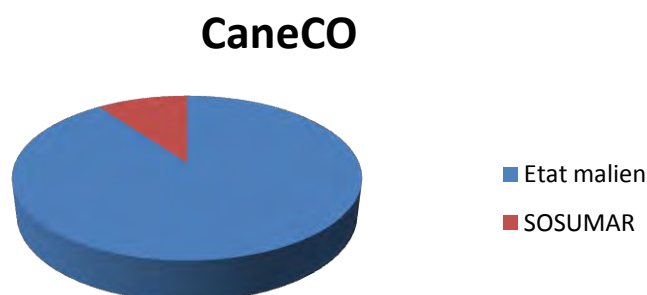
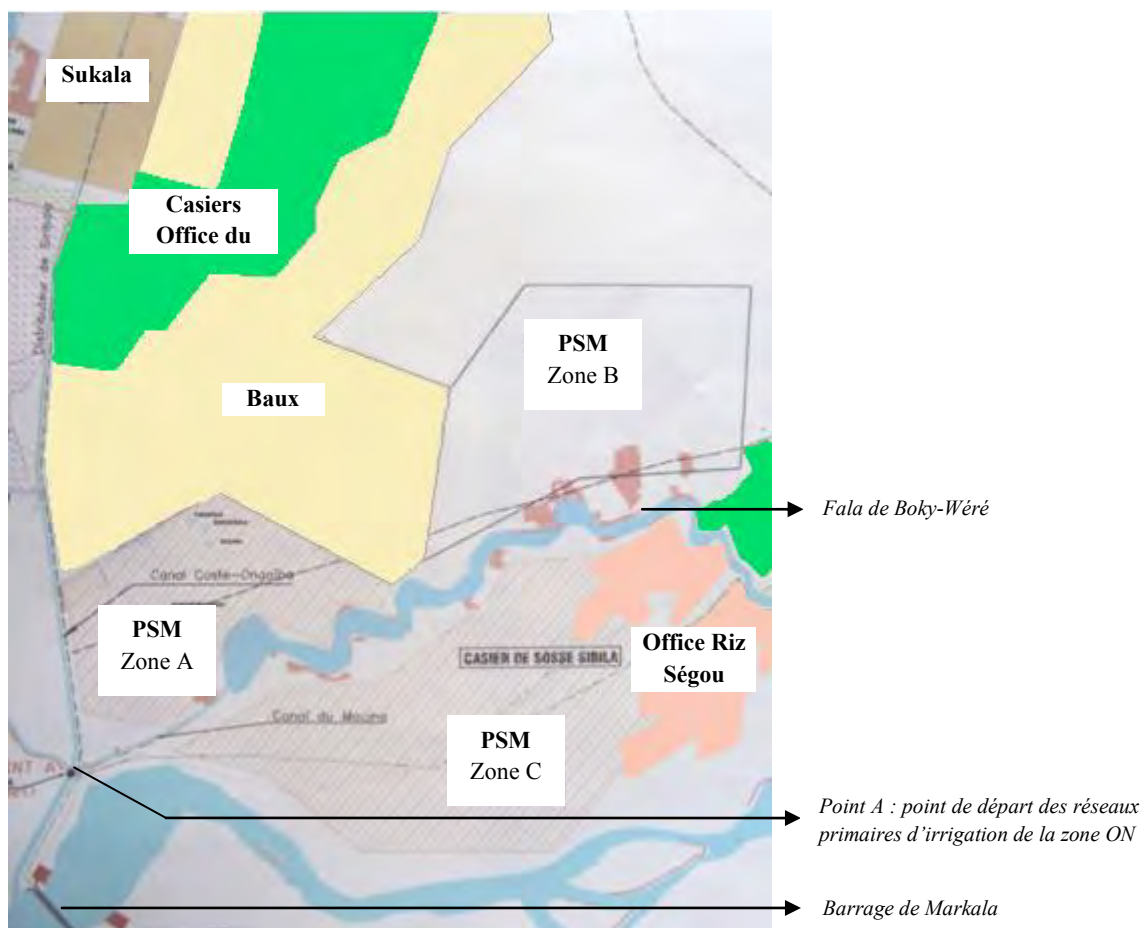


Figure 18 : Montage financier de la société SOSUMAR

CommCo est la troisième entité du PSM. Créée au profit des communautés, CommCo devait être en charge de l'aménagement de 5 600 ha qui seraient gérés par des exploitants de la zone du PSM (pour la production de canne à sucre et le maraîchage). Mais la société n'a jamais été créée. Les modalités de sa création n'ont d'ailleurs jamais été précisées, les discours se contredisant et dénotant une certaine impréparation. Selon un responsable de l'Etat interrogé en septembre 2011 « *La CommCo est du ressort des populations, elles devront s'organiser en partenariat avec la Sosumar et voir avec les responsables sur place comment faire* ». Un responsable de Illovo a une vision bien différente : « *Le Commco sera une entité publique, en partenariat avec Caneco, les modalités seront définies au niveau du gouvernement afin d'assister les populations locales, l'objectif étant de les sécuriser, mais aussi de répondre aux objectifs de la Sosumar* ». La CommCo était inspirée par une conception de responsabilité sociale et environnementale, destinée à associer les populations locales au projet.

2.1.2 Un projet qui peine à s'implanter

La zone attribuée au PSM était occupée par des villages sédentaires et des campements d'éleveurs et de pêcheurs. La zone du projet couvre six communes des cercles de Niono et de Macina.



Carte 5: Zone d'implantation du projet PSM en zone Office du Niger (d'après ON, 2009)

Pour implanter l'usine, la société *Sosumar*, a reçu en « *cession directe à titre onéreux en toute propriété* », une superficie de 857 ha « *libre de tout inscription, hypothèque ou autre droit* ». Les terres agricoles étaient prévues sur trois zones d'implantations du projet, A, B et C, titrées au nom de l'Etat sur une superficie totale brute de 39 000 ha (carte 5). Les zones A et B sont séparées par un bail de 7.000 ha qui s'étend des zones irriguées de l'Office du Niger (au Nord) au canal du Macina (au Sud) et scinde l'exploitation de canne du PSM en deux. Le sous-ensemble A – B est séparé de la zone C par le fala⁷⁰ de Boky-Wéré, beaucoup plus large que le canal de Macina qui est en amont. Ce morcellement en trois zones est une contrainte pour l'exploitation (grande diversité de types de sols, augmentation des distances pour le transport des intrants ou des produits, obstacles physiques, etc.).

⁷⁰ bras mort du fleuve endigué et remis en eau comme canal d'amenée

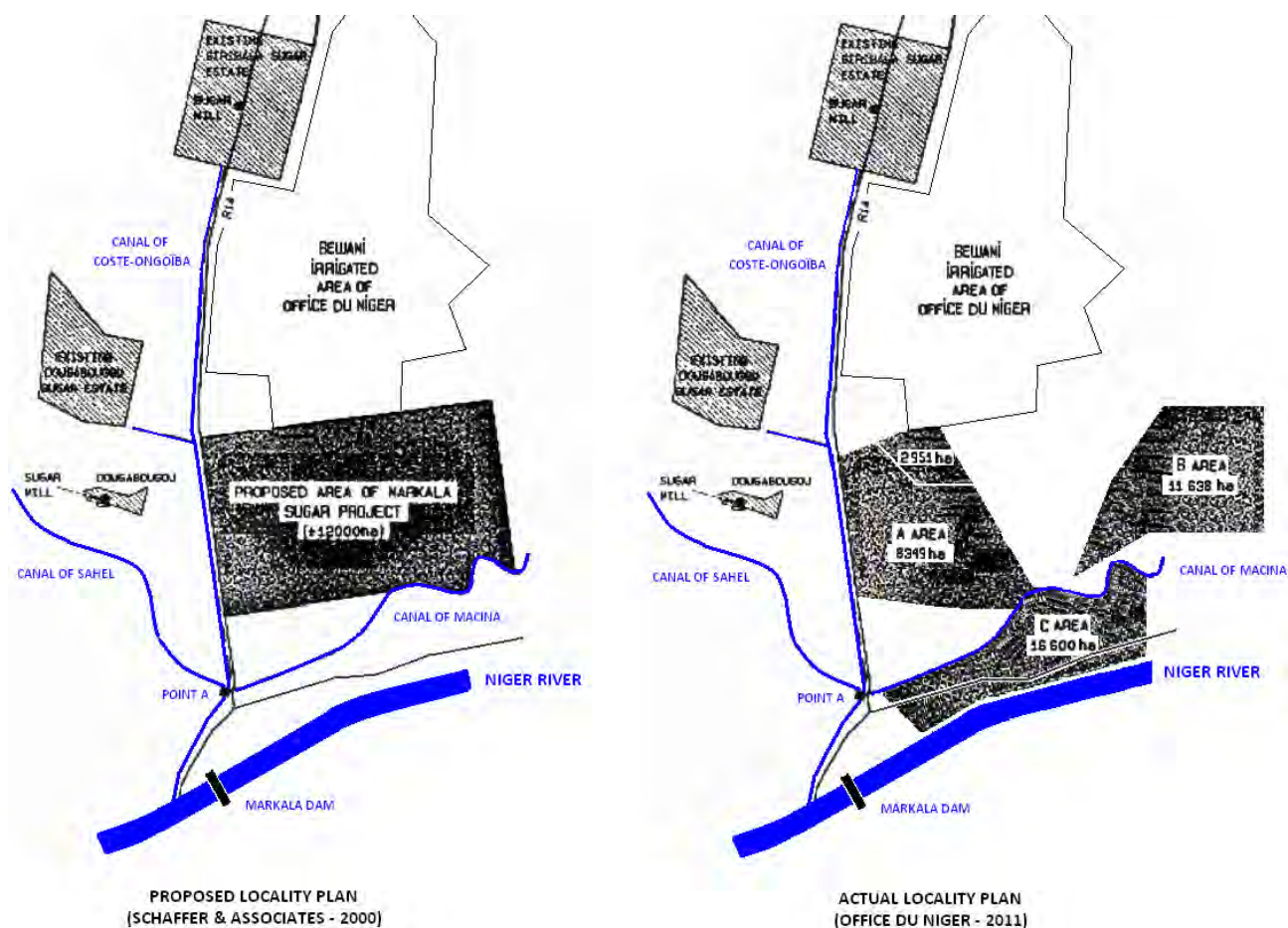


Figure 19: Evolution de la zone de localisation du projet

Les terres, en dehors de la zone d'implantation du site industriel, devaient être immatriculées et bornées pour que le bail emphytéotique soit reconnu. Les travaux topographiques nécessaires n'ont jamais été réalisés.

Le PSM était classé au Mali comme projet de catégorie 1, c'est-à-dire soumis à une EIES approfondie. Cette étude a été réalisée en 2009 pour la première tranche de 14 132 ha sur financement de la BAD, de même que le Plan d'Actions de Réinstallation (PAR), le Plan de Gestion Environnementale et Sociale (PGES), et le Plan d'Actions de lutte contre la Pauvreté (PAP). L'étude d'impact souligne surtout les "impacts positifs" de la transformation d'un espace peu productif de culture sèche en une zone de production de culture commerciale productive qui permettra de dégager d'importants revenus (BAD, 2009a ; BAD, 2009b). L'étude sous-estime la production des espaces mis en valeur par l'agriculture (céréales et maraîchage) et par les activités pastorales et de cueillette (bois, etc.) qui sont très importantes en zone ON (Thibaud, 2002). Le rapport de l'EIES mentionne brièvement les cultures maraîchères mais en minimise l'importance, alors que les images satellites permettent d'identifier des zones importantes de maraîchage en bordure du canal du Macina (figure 19). Elles permettent également de mettre en évidence les activités variées liées à l'agriculture pluviale sur les terres du projet: champ de mil, de Karité...

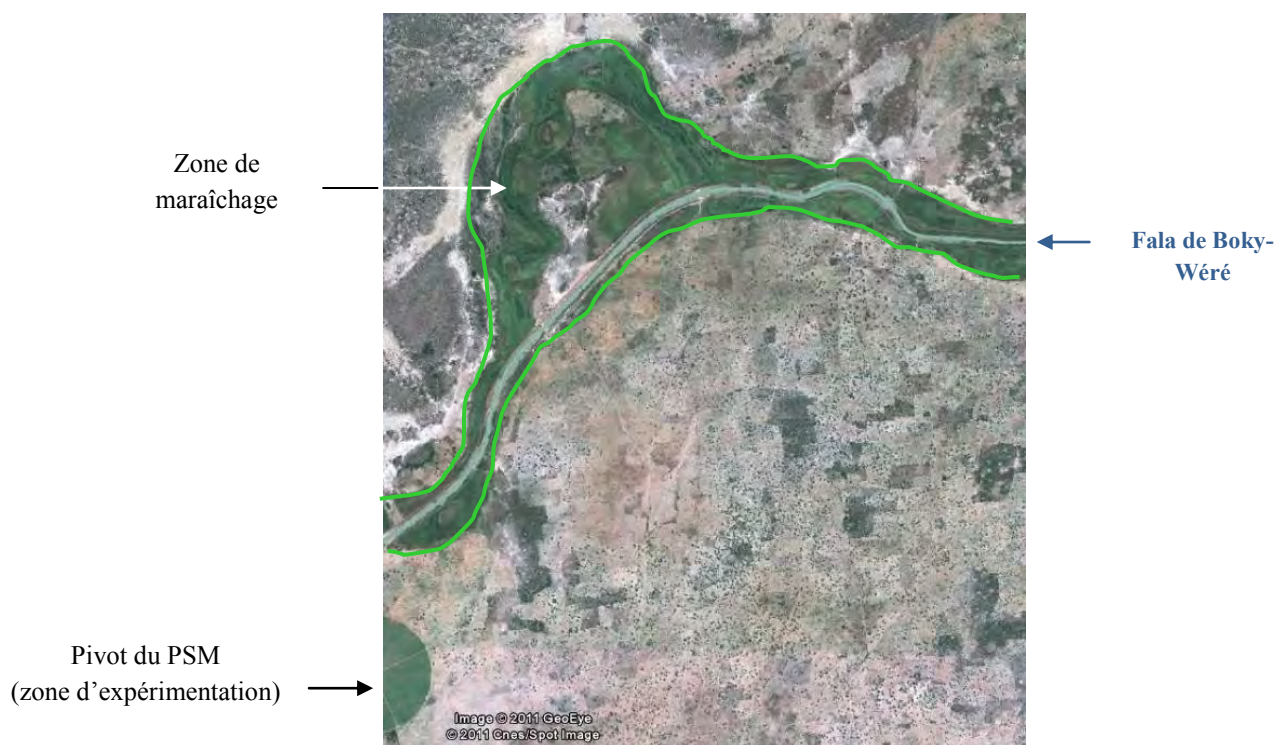


Figure 20: Jardins maraîchers sur les bords du canal du Macina (Cnes, 2011)

Les études de déplacement des populations ont été menées sur la première tranche de 14 132 ha. Le PAR prévoit le déplacement de 127 ménages, surtout d'éleveurs. Deux zones sont envisagées pour le transfert du bétail : Missibougou (situé à 54 km de la zone du projet) et Farakoba (à 56 km). Mais ce sont des zones éloignées où il y a déjà beaucoup d'élevage. Des mesures de formation des éleveurs à l'embouche en stabulation et l'aviculture sont proposées. Mais ces actions visant à promouvoir l'élevage sédentaire sont-elles une alternative réaliste pour des éleveurs nomades, dont les fondements culturels sont éloignés d'un mode de vie sédentaire et qui de plus ne pourront trouver sur place les ressources fourragères nécessaires à un élevage sédentaire ?

Le permis environnemental a été rapidement délivré par le Ministre en charge de l'Environnement, ouvrant la voie à la signature d'un bail avec l'ON et à la mise en œuvre du PSM sur le terrain. En 2010, la BAD a organisé, à Tunis, la Table Ronde des bailleurs de fonds, qui a abouti en décembre 2010 aux premières approbations de financement.

Les réalisations effectives occupent une portion infime de la zone du PSM. Une première zone de culture de 20 ha a été aménagée en 2002 dans le casier de Sérababougou (zone de M'Bewani), dans le but de tester des variétés de canne à sucre irriguées à la raie. Le projet, suite aux conclusions de l'EIES, a également installé 4 parcelles de 5 ha d'arbres fruitiers. Les résultats n'étant pas satisfaisants (perte de 60% des plants), la plantation a été abandonnée. Une seconde zone d'expérimentation de 140 ha a été aménagée en 2003 (en bas à gauche de la figure 18) grâce aux financements de l'USAID, sur la rive droite du Fala, dans le but de tester i) quatre variétés de canne à sucre (dont des variétés égyptiennes, américaines et brésiliennes) ; ii) l'utilisation de pivots rotatifs pour irriguer deux champs de 70 ha chacun à partir de l'eau pompée dans le fala. L'équipement agricole nécessaire à l'exploitation

(tracteurs, remarques, etc.) est alors loué à un investisseur privé situé à proximité de la société sucrière Sukala.



Figure 21: Champ de canne à sucre sous pivot du projet PSM, les exploitants poursuivent à côté leur activité agricole.

Les essais ont eu pour objectif principal d'améliorer le rendement en sucre de la canne, de choisir la variété la plus adaptée et la plus productive. Ils se font en partenariat avec le centre de recherche local (Institut d'Economie Rurale). Les résultats sont médiocres, ils sont liés aux nombreuses difficultés que rencontre le projet.

2.1.3 Un projet qui rencontre de nombreuses difficultés

Ces difficultés sont nombreuses. « *Nous avons rencontré des difficultés, notamment par rapport aux moyens dont nous disposions. Nous travaillons souvent sur fonds propres, ce qui fait que le projet a pris beaucoup de retard* »⁷¹.

Le démarrage des travaux était initialement prévu pour 2007 et l'usine devait broyer ses premières cannes, en décembre 2009⁷². Le retard pris rendait l'opération risquée du point de vue économique compte tenu de l'implantation la nouvelle usine de Sukala-SA, qui devait permettre au complexe sucrier du Kala Supérieur (Sukala et Sukala-SA) de produire environ 100 000 t de sucre /an.

Le retard pris par le PSM a créé de l'amertume chez les populations. Lors des premières études et des consultations publiques lancées pour l'EIES le projet, avait promis aux populations environ 5 000 emplois directs. Or, en 2011, les emplois locaux se limitaient à 2 gardiens sur les sites d'expérimentation, 2 gardiens au laboratoire-magasin à Markala, 6 employés permanents travaillant sur les sites d'expérimentation et 60 employés temporaires lors des périodes de pic de travaux agricoles.

Cette amertume est renforcée par le développement, dans les environs, de projets moins "participatifs", plus efficaces et plus impactant (GDCM, et N'Sukala). Les villageois ne

⁷¹ Responsable PSM, septembre 2011

⁷² Jeune Afrique. *Le sucre de Markala sous contrôle Sud-Africain*, 12 juin 2006, <http://www.jeuneafrique.com/Article/LIN11066lesucniacir0/>

comprennent pas les écarts dans la mise en œuvre des projets. Ils dénoncent à la fois la lenteur de la mise en œuvre, les conditions d'emploi des futurs salariés et les expulsions prévues des terres exploitées en culture pluviale. L'un d'eux témoigne : « *On parle du sucre dans la zone, depuis 2002, des délégations sont venues voir les terres, mais depuis rien. Personne n'est venu dans les villages pour nous dire ce qui allait se passer pour nos champs* ».

Suite à la mise en culture des parcelles test, en 2007, plusieurs villages se sont vivement opposés au développement du projet, des champs de canne en expérimentation ont été brûlés. Face à ces mouvements contestataires, le Ministère de l'Agriculture a exigé que le projet réalise une nouvelle étude d'impact environnemental et social. Le gouverneur et les responsables du projet ont organisé, avec les responsables communaux, une consultation des populations locales. Les différentes attentes paysannes ont ainsi, selon le responsable du volet agricole, « *été entendues* ». Des "compensations" ont été décidées. Ce sont d'abord des infrastructures sociales (construction d'écoles, de centres de santé...). Mais les réunions n'ont été tenues que dans deux villages, et de nombreux paysans de hameaux ou villages éloignés, se sentent exclus.

Le projet a aussi accepté d'aménager des terres pour la riziculture pour répondre aux revendications paysannes. Les familles déplacées devaient recevoir, en compensation, des parcelles sur un périmètre rizicole de 1000 ha à aménager par le PSM. Afin d'intégrer certains paysans, le projet a également revu ses objectifs, pour y inclure une composante « agriculture contractuelle », en plus du mode d'exploitation en régie initialement prévu. La société en charge du périmètre sucrier, la Caneco, cultiverait 60% des terres du périmètre en régie, et 40%, soit 5 600 ha en association avec des exploitants indépendants. Ces exploitants auraient cultivées de la canne à sucre, et seraient sous contrat avec la Sosumar, l'antenne industrielle du PSM. 1250 ha, correspondant aux zones entre les pivots seraient mis en valeur à travers des cultures maraîchères, cultivées par des producteurs indépendants ; les 4 350 ha restant seraient obligatoirement cultivés en canne à sucre. Les cahiers des charges n'ont jamais été définis. Les paysans ne savaient donc pas quels seront leurs engagements, leurs conditions d'encadrements (prix d'achat de la canne à sucre par l'usine...).

Afin de convaincre les paysans et d'éviter de nouveaux « débordements », le projet a aussi financé un voyage en Zambie pour 6 producteurs, issus des 6 communes concernées (Adamczewski et al, 2011). La région visitée était celle de Mazabuka, où le groupe *Illovo* a mis en place un système similaire à celui envisagé à l'ON. Interrogés, en juillet 2010, les producteurs semblaient convaincus : « *Les paysans là-bas ont une école et un centre de santé par village, les familles sont dans des logements autour de l'usine, et les producteurs reçoivent un appui technique et les intrants par l'usine qui leur rachète la canne* ». Mais en 2011, constatant que le projet n'avait toujours pas avancé, les exploitants ont perdu espoir, de nouveaux champs de canne ont été brûlés.

Le choix d'inclure de l'agriculture contractuelle montre "l'ouverture" des promoteurs du projet. Mais les décisions successives montrent aussi un projet mal maîtrisé, qui se complexifie au fil des négociations sans que les modalités opérationnelles soient précisées.

Trop d'incertitudes ont handicapé le projet. Ces incertitudes étaient agronomiques, techniques et sociales, liées notamment à un montage financier en constante évolution. Elles devaient « être levées du moment où les négociations institutionnelles auraient abouti »⁷³. Mais ces négociations n'ont jamais abouti. Illovo s'est définitivement retiré du projet en mai 2012, invoquant les conditions d'insécurité liées au conflit au Nord Mali et à la chute du gouvernement d'Amadou Toumani Touré, mais invoquant surtout les difficultés financières du projet, et l'incapacité de l'Etat à tenir ses engagements⁷⁴.

Mais ce sont peut-être aussi les arrangements institutionnels (des processus de négociations, administratifs, mais surtout politiques) qui auraient fait défaut et qui seraient à l'origine du retrait du groupe Sud-africain : « *Le projet est totalement arrêté, le contexte institutionnel n'était effectivement pas propice au développement de ce type de projet. Mais dès le début nous avons rencontré des difficultés, Du fait des engagements frileux de la part de l'Etat qui en demandait toujours plus. Et il faut avouer que nous ne connaissions pas le terrain ouest africain, encore moins malien : nous ne bénéficions que de très peu d'appui* »⁷⁵.

Après avoir quitté le groupe, ce responsable nous confiera que, « *sans appui politique, aucune négociations institutionnelle ne pouvait avoir lieu* ». ⁷⁶ Le projet PSM a eu la même trajectoire que d'autres projets en zone ON : il a connu des difficultés pour se développer, et a dû faire face aux réticences des populations. Mais, contrairement à d'autres projets, il n'a pas pu perdurer. Pourtant, officiellement les terres sont toujours affectées au projet dans la situation récapitulative des attributions de terres en bail dans la zone Office du Niger en 2012, l'Etat malien est toujours à la recherche active de nouveaux partenaires. En Juin 2013, un investisseur indien, *Uttam Sucrotech International*, est affiché comme étant le nouveau partenaire stratégique du Mali pour le projet PSM. Une convention est signée entre le ministre du commerce et le président Afrique du groupe, pour marquer l'engagement ⁷⁷

Le montage institutionnel du projet était complexe, le soutien financier était assuré par des bailleurs ayant très peu d'expérience et de reconnaissance dans la zone et dans le pays. Les engagements de l'Etat n'étaient pas tenus. D'autres projets voisins, historiquement implanté dans la zone, ont pu développer le même type de projet agro-industriel, dans le même secteur géographique.

3 Des investisseurs agro-industriels étrangers partenaires historiques de l'Etat: Sukala et N'Sukala

⁷³ Entretien avec un responsable du groupe Illovo à Bamako, septembre 2011.

⁷⁴ Illovo Sugar se retire du projet sucrier de markala au Mali ; [Commod@frica](http://commodafrica.com/fr/actualites/matieres_premieres/projetsucriermarkalaillovosugar), 29/05/12 http://commodafrica.com/fr/actualites/matieres_premieres/projetsucriermarkalaillovosugar

⁷⁵ Entretien téléphonique avec un haut responsable du groupe Illovo, Mai 2012.

⁷⁶ Entretien téléphonique, Juin 2012

⁷⁷ Maliactu. Projet Sucrier de Markala, Bienvenu à Uttam Sucrotech !; <http://maliactu.net/projet-sucrier-de-markala-bienvenue-a-uttam-sucrotech/>

Filiale du groupe Sukala SA, industriel sucrier sino-malien implanté sur 9000 ha en zone ON, la société N'Sukala SA (Nouvelle Sukala SA) a déposé une demande de bail pour 20 000 ha supplémentaires de canne à sucre et la construction d'une nouvelle usine. Le projet N'Sukala s'inscrit dans la continuité du projet Sukala SA installé depuis 1960. Les mêmes personnes siègent comme membres dans les deux conseils d'administration. Mais le projet a été officiellement présenté au nom de N'Sukala, nouvelle entreprise, qui peut donc bénéficier des avantages du code des investissements. Le gouvernement malien est actionnaire minoritaire à hauteur de 40%. Le coût global estimé du projet est de 74,8 milliards de FCFA, dont une contribution malienne de 30 milliards de FCFA, que la banque « Export- Import of China » a accepté d'apporter sous forme de prêt préférentiel à l'Etat malien. L'accord du prêt pour le financement a été accordé le 28 Novembre 2008. Le 22 Mai 2009, le projet de loi relatif à l'Ordonnance N°013/P-RM du 6 Mars 2009 autorisant la ratification de l'accord de prêt, a été ordonné par l'Assemblée Nationale.

La demande de bail n'a pas été déposée auprès de l'ON. L'entreprise s'est rapprochée dans un premier temps du Ministère de l'industrie, puis du Ministère du logement et des affaires foncières et de l'urbanisme (qui n'est pourtant pas en charge de la gestion du foncier rural en zone ON). Une convention a été signée entre ce dernier ministère et le vice-président chinois en juin 2009⁷⁸.

Article 5 - Conditions financières d'attribution des parcelles :

- **5.1- cession :** les 857 ha seront cédés en toute propriété et le titre foncier sera transféré au nom de N-SUKALA pour un montant de 1,5 Milliards FCFA.
- **5.2- bail emphytéotique :** les 19.143 ha feront l'objet d'un bail emphytéotique à N-SUKALA moyennant une redevance annuelle de 382 747 500 F CFA, soit 19 137 375 000 F CFA pour les 50 ans.

Toutefois, compte tenu de l'importance du projet, le Gouvernement consent à attribuer les 19 143 ha au montant forfaitaire de 2,038 Milliards francs CFA pour les 50 ans.

- **5.3- Le Gouvernement participera à la société à hauteur de 40% du capital, soit 8,8 Milliards de Francs CFA dont une partie sera libérée en nature et de la manière ci-après :**
 - 2,038 Milliards pour le bail emphytéotique ;
 - 1,5 Milliard pour la cession.

Le reliquat, soit la somme de 5,262 Milliards de Francs CFA sera ultérieurement libéré en numéraire et de façon concertée dans un délai de trois(3) ans à compter de l'immatriculation au Registre du Commerce et du Crédit Mobilier.

Figure 22: Extrait de la convention de l'entreprise N'Sukala: un projet "important"

⁷⁸ **Convention N'Sukala :** Convention particulière sur les conditions de cession et de bail des terres au nouveau complexe sucrier du Kala supérieur (N'Sukala). <http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/Reference%20Mali%20lease%20Nsukala-convention.pdf>

La convention (figure 22) traduit les nombreux avantages accordés à l'entreprise « compte tenu de l'importance du projet ». La redevance foncière pour les acquisitions de terres irrigables à travers un bail est normalement de 20 000 FCFA/ha/an. Dans le cas du projet de la N'Sukala, elle est dix fois moins élevée. L'Etat malien a cédé 857 ha à l'entreprise en toute propriété, avec titre foncier correspondant, pour le site d'implantation de l'usine. Les dispositifs de régulation et de suivi de la mise en œuvre du projet ne sont pas mentionnés. La volonté d'un règlement à « l'amiable » domine. Ceci laisse toute flexibilité pour la future mise en œuvre. La référence au pont sur le canal illustre cette flexibilité (figure 23).

Article 9 - Construction du Pont
 Les deux parties vont discuter à l'amiable, de la nécessité de construction d'un pont et de ses frais, sur le canal du Sahel, selon l'affectation finale et réelle de la terre par le Gouvernement malien.

Figure 23: Extrait de la convention de l'entreprise N'Sukala: "des arrangements à l'amiable"

Même si la convention a été passée avec un ministère, certains dossiers doivent être validés par l'ON. Le bail a été signé en octobre 2010 et les travaux de construction de la nouvelle usine ont démarré en février 2011, alors que fin septembre 2010, les études déposées à l'ON n'avaient pas encore été validées. Il aura pourtant fallu moins de 2 mois pour que l'ON analyse et valide les études et envoie ses conclusions à la Direction régionale de l'assainissement. Cette direction devait ensuite transmettre ses conclusions au Ministère de l'environnement pour qu'il délivre le « permis environnement », un permis obligatoire avant le début des travaux. Pour la majorité des autres projets, l'ensemble de la procédure prend entre 24 et 36 mois. Un agent de l'ON explique en décembre 2011 cette « accélération » de la procédure : « *Les Chinois sont politiquement implantés au Mali, ATT (Amadou Toumani Touré, alors président) attend que le premier sac de sucre sorte de l'usine avant les prochaines élections présidentielles* ». Il précise d'ailleurs que, lorsqu'un projet bénéficie d'une convention, la décision vient du « haut » et que « *de toute les façons elle sera appliquée...* ». Nous apprendrons ensuite qu'une cérémonie de lancement des travaux par le Président de la République, avait été organisée le 31 Juillet 2009 au Palais présidentiel, avec les investisseurs chinois.

Depuis 2010, les investisseurs chinois avaient débuté les travaux de défrichement. Les villageois de Sissako, directement impactés par les défrichements s'en sont plaints en faisant remonter leur revendication par le maire de Dougabougou (figure 24). Les paysans se plaignent du manque de transparence du projet. L'ensemble des élus et autorités locales et régionales, du Gouverneur au PDG de l'ON, ont été saisis.

Mais finalement les travaux ne seront pas stoppés, et, en 2011, le maire de Dougabougou nous vantera les bienfaits du projet N'Sukala. Le chef du village de Sissako gardera le même discours d'opposition en expliquant: « *moi les Chinois ne sont pas venus me voir, ils sont allés dans le bureau du Maire et le bureau du PDG de l'ON, je ne peux donc toujours pas être d'accord avec le projet* ».

Cela sous-entend-il que la corruption ou la pression amicale auraient été au cœur des arrangements ?

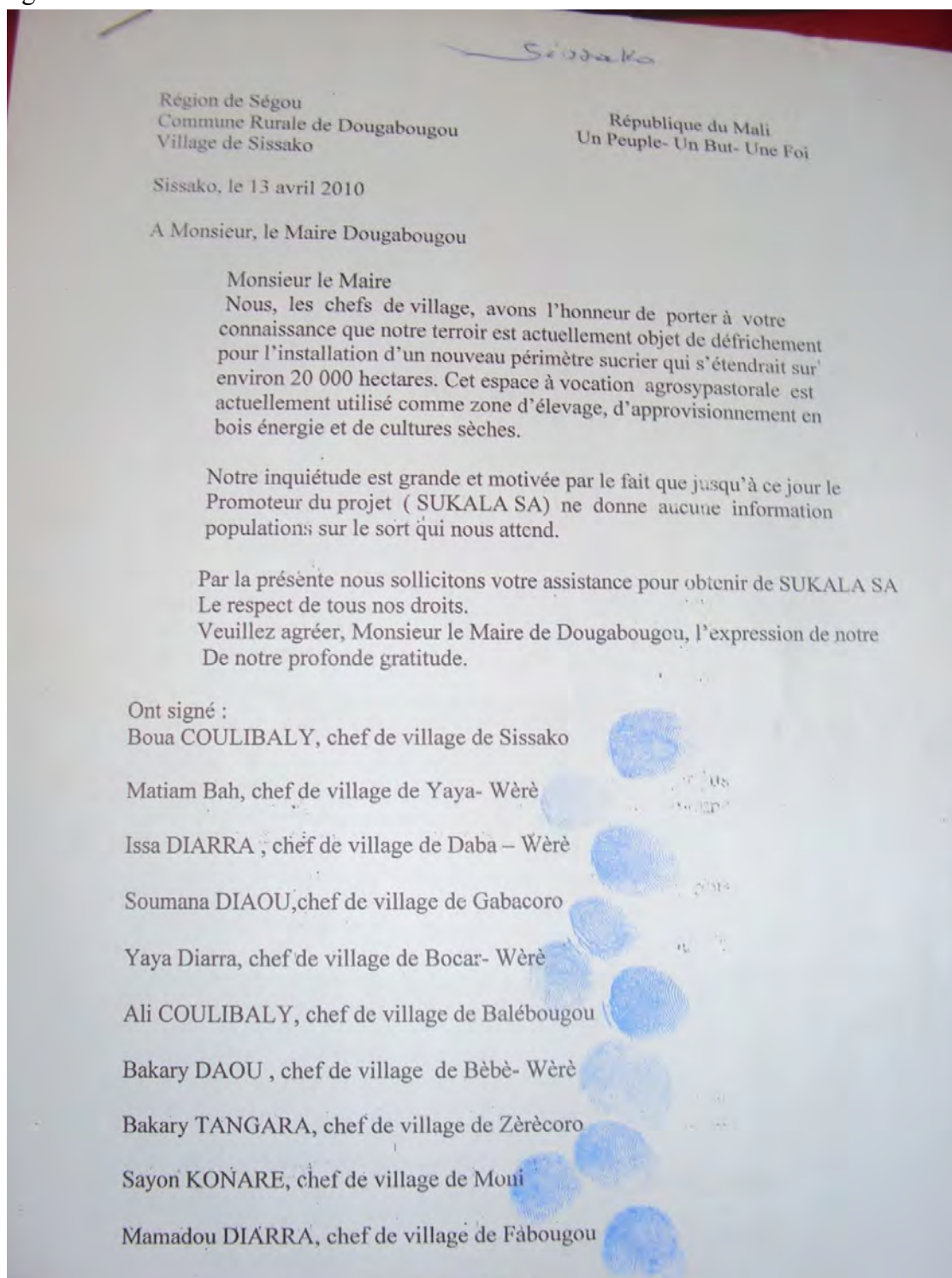


Figure 24: Lettre de revendication de 10 villages contre les défrichements par le projet N'Sukala et le manque d'information⁷⁹

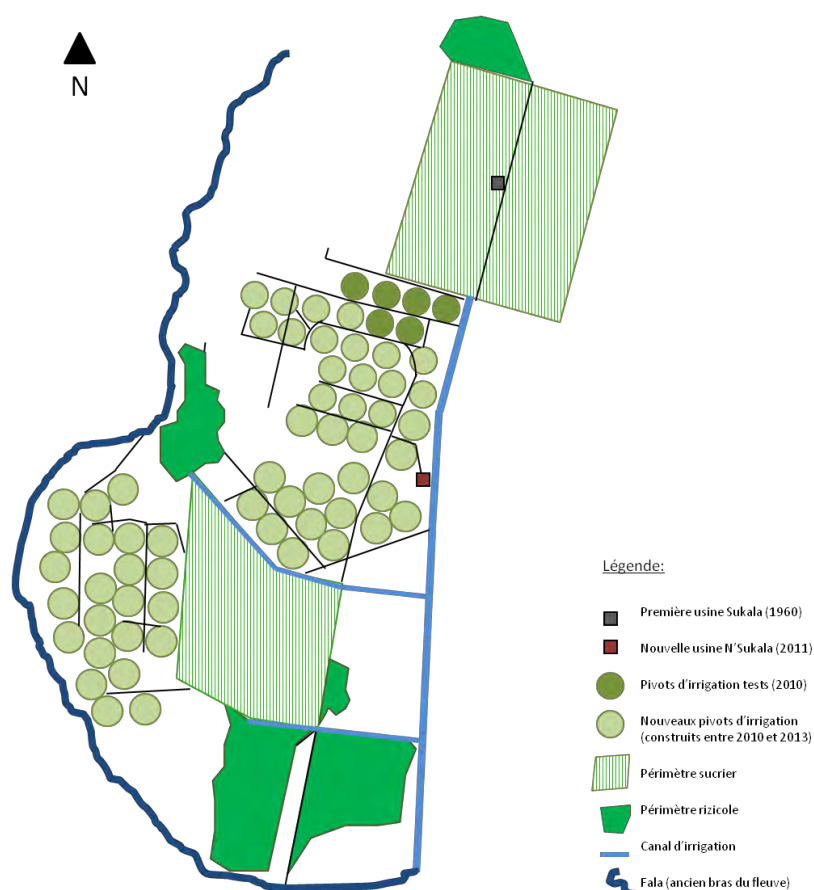
En novembre 2011, la nouvelle usine de N-SUKALA-SA a été inaugurée par le Premier Ministre, le Ministre du Commerce et de l'Industrie, et des personnalités locales (Maire,

⁷⁹ La note « Sukala » en haut de la lettre du maire montre que pour les responsables locaux, il n'y a pas de différence entre le projet N'Sukala et l'entreprise Sukala déjà implantée dans la zone.

Gouverneur....). Le soutien politique du gouvernement au projet semble total, le Ministre de l'industrie déclare à l'occasion que le projet sucrier est un *«véritable trait d'union entre l'agriculture et l'industrie, cette sucrerie est une des meilleures expressions d'amitié entre le Mali et la République populaire de Chine et d'un nouveau partenariat que le gouvernement entend désormais établir avec le secteur privé national et étranger pour la poursuite de la réalisation des objectifs de développement »*.

En 2012, le projet de N'Sukala est plus qu'actif. Il se met en œuvre en respectant les délais malgré la crise qui a sévi au Mali. L'industriel, ayant une longue expérience de l'industrie sucrière au Mali, connaît l'ensemble des acteurs de la filière, et maîtrisant le processus de production, il a poursuivi l'aménagement des terres irrigables qui lui ont été affectées. 58 pivots supplémentaires ont été implantés entre 2010 et 2013 (carte 6). Après le développement des pépinières de canne à sucre, près de 70% de ces pivots ont été cultivés durant la campagne 2013⁸⁰.

En 2013, les accords de partenariats sino-maliens se sont multipliés, notamment à travers la signature d'un accord de prêt pour l'électrification de l'usine N'Sukala.



Carte 6: Evolution des infrastructures industrielles et hydro-agricoles des groupes Sukala et NSukala Sa entre 2010 et 2013
(comparaison des images Google Earth du 20/11/2010 et du 15/05/2013 ; Echelle 1/250 000^{ième})

⁸⁰ Entretien téléphonique en Mai 2013 avec un responsable agronome du site N'Sukala

Le projet prévoit la création de 740 postes permanents, mais s'appuiera surtout sur 10 500 emplois saisonniers. Si l'on se réfère aux conditions d'emploi de Sukala SA, où les employés sont payés à la tâche, pour des salaires variant de 30 000FCFA à 45 000FCFA, sur une période ne pouvant dépasser 7 mois. Certains ouvriers sont employés pour 15 jours, rares sont ceux qui restent les 7 mois. Les conditions d'emploi ne sont pas très attractives et constituent, selon le responsable RH de l'usine Sukala SA un véritable frein au développement du site.

« Les conditions de travail sont très dures, et la main d'œuvre est très difficile à trouver. C'est un véritable problème et à l'ON on ne peut pas trouver la solution. On fait venir des camions de travailleurs du sud du pays, mais là aussi ça devient dur »⁸¹.

Autant de questions auxquelles s'ajoutent les conditions d'indemnités des villageois expulsés de leurs terres.



Figure 25: Un village encerclé par les pivots d'irrigation au Sud Est de la zone du projet N'Sukala.

Comme l'illustre cette image Google Earth d'avril 2013, les villages sont encerclés par les pivots d'irrigation et les anciennes routes empruntées par les villageois ou par les troupeaux sont coupées. Les limites des pâturages et des parcs des animaux sont aujourd'hui parallèles aux champs circulaires des pivots d'irrigation.

⁸¹ Entretien avec le DRH, également responsable administratif et logistique, juillet 2010.

Constatons que le projet Sukala peut être considéré comme un succès technique et économique : il est en voie d'atteindre ses objectifs de production. Cette efficacité a sans doute, vu la rapidité des décisions et les réactions des villages concernés, été permise par une prise en compte minimale des impacts potentiels en termes sociaux et écologiques.

Il est intéressant de comparer le développement du projet N'Sukala, par rapport à celui du PSM, que nous avons présenté au paragraphe 2. Les deux projets sont des projets sucriers, mais le projet N'Sukala s'est beaucoup plus développé (pivots d'irrigation, usine...) que le projet PSM. Cela est probablement dû à la clarté du projet (exclusivement de production), à la maîtrise technique du partenaire qui produit de la canne depuis plus de 50 ans sur place, aux moyens financiers apportés par la Chine, aux réseaux locaux de relations et au poids politique auprès des plus hautes autorités de L'Etat Malien, que les représentants de la Chine ont mobilisées en appui au projet. Ce projet, contrairement à PSM, disposait de l'ensemble des capitaux nécessaires. Preuve d'une grande détermination, cela lui a conféré une grande autonomie et une grande efficacité. A l'inverse, sans appui politique, sans connaissance du milieu, sans reconnaissance nationale, à la recherche d'une formule originale de plantations durables et associant les communautés, dans des montages financiers non-stabilisés, l'investisseur Sud-Africain n'a pas pu mettre en place son projet.

4 Les investisseurs nationaux portent aussi des projets agro-industriels : l'exemple de Tomota

L'entreprise Huicoma (Huileries cotonnières du Mali) a été créée en 1979. C'était une entreprise d'Etat ayant comme objectif la production d'huile à partir des graines de coton (sans gossypol, variétés *glandless*), et la fabrication d'aliments du bétail à partir des tourteaux. C'était une filiale de de la société d'Etat, Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (CMDT). Huicoma s'est consolidée par le rachat de la SEPOM (Société d'Exploitation des Produits Oléagineux du Mali) en 1986 et l'acquisition de la SEPAMA (Société d'Exploitation des Produits Arachidières du Mali) en 1995 (Yiriwa conseil, 2001). La capacité théorique de trituration de HUICOMA est évaluée à 350.000 tonnes de graines de coton. Mais les réalisations en année normale sont d'environ 250.000 tonnes de graines de coton produisant 40.000 tonnes d'huile raffinée, 182.000 tonnes d'aliment bétail et 18.000 tonnes de savon.

Suite à la baisse de la production nationale de coton liée à la chute des cours mondiaux et à l'installation de nouvelles unités industrielles de trituration des graines de coton, Huicoma a traversé une période extrêmement difficile. Au cours de la campagne 2004-2005, la société n'a traité que 91 000 tonnes de coton graines, soit un quart de sa capacité. Huicoma a été privatisée en 2005. AT, directeur du groupe Tomota, achète la majorité des actions. Il est aujourd'hui à la tête d'un des plus gros groupe industriel malien, Huicoma-Tomota. Ce rachat a été dénoncé par les médias comme un « arrangement » avec l'ancien président Amadou Toumani Touré, suite au financement de sa campagne⁸². Ce fut une transaction très

⁸² Bradage et pillage de l'HUICOMA : Aliou Tomota, Babou Yara et Hadja Mouye Sanogo sur la sellette, Ciwara Infos, avril 2013. <http://www.maliweb.net/privatisations/bradage-et-pillage-de-lhuicoma-aliou-tomota-babou-yara-et-hadja-mouye-sanogo-sur-la-sellette-138881.html>

controversée qui a conduit à de nombreuses pertes d'emplois⁸³ et à l'octroi par le Ministère des Finances d'importantes incitations fiscales au Groupe Tomota, suite à une procédure de privatisation impliquant l'organisation d'appels d'offres restreints.

Suite au rachat, l'investisseur annonce manquer de matière première⁸⁴ et se tourne vers la zone ON, où il espère pouvoir cultiver de nouveaux oléagineux. Très influent dans la sphère politique malienne, il a signé en 2008 une convention pour la mise en valeur de 100 000 ha à proximité du projet Malibya. Son projet prévoit le développement de la culture irriguée d'oléagineux, principalement du tournesol, mais aussi l'arachide, du soja et du sésame pour la production d'huile alimentaire. Ce projet est « une première », jusque là, aucun oléagineux n'a été produit à une échelle significative dans la zone. La société a annoncé vouloir produire 1 350 tonnes d'huile par jour, et de vendre le surplus (qui ne peut être transformé pour la consommation locale⁸⁵), sous forme d'exportations. Le Directeur technique de Tomota a souligné que le projet produira des huiles comestibles, tout en occultant le fait qu'ils avaient également l'intention de cultiver le Jatropha donc sans aucun impact sur la sécurité alimentaire du pays. En 2010, l'investisseur a annoncé vouloir développer son projet sur 40 000 ha supplémentaire pour la culture du Jatropha⁸⁶.

La convention entre le SEDIZON et le président du groupe Huicoma a été signée le 21/07/2008. En 2010, un entretien avec le directeur technique président du groupe Huicoma, et le directeur du bureau d'étude en charge de la réalisation des études nous informe que les démarches ont été engagées pour une superficie totale de 140 000 ha. 100 000 ha pour le développement des cultures oléagineuses, et 40.000 ha pour l'arboriculture (notamment le Karité). Une première version provisoire de l'étude de faisabilité technico-économique du projet a été remise à l'Office du Niger en septembre 2010. Alors que la procédure d'obtention d'un bail en zone ON demande à ce que les études soient réalisées un an après la signature de la lettre d'accord de principe (ou de la convention), et que les travaux ne doivent démarrer qu'après la signature du bail, le groupe Tomota n'a remis les études qu'un peu plus de deux ans après la signature de la convention. De plus, les 40 000 ha mentionnés dans l'étude n'ont donné lieu à aucune convention.

Le projet "vendu" par AT semble très prometteur : *« Pour alimenter les usines, nous investissons dans la production d'oléagineux. Nous produisons déjà du tournesol, de l'arachide et du coton, en expérimentation sur 2 000 ha dans la zone de l'Office du Niger. Nous envisageons, si les tests sont concluants, de nous étendre progressivement sur 140 000 ha. Quelque 15 milliards de F CFA seront investis pour l'achat des systèmes d'irrigation, des machines, des tracteurs et des intrants. Nous nous sommes appuyés sur l'expertise technique d'ingénieurs Indiens, qui forment par ailleurs nos propres employés.*

⁸³ Alou Tomota devant les tribunaux, Inter Bamako, Décembre 2007 (<http://www.maliweb.net/huicoma/huicoma-alou-tomota-devant-les-tribunaux-6810.html>)

⁸⁴ Aliou tomota : « l'huilerie cotonnière du Mali peut être rentabilisée ». 2011, Stephane Ballong et Mahamadou Camara. <http://www.jeuneafrique.com/Articles/Dossier/ARTJAJA2615p068.xml0/mali-interview-coton-agro-industrieliou-tomota-l-huilerie-cotonniere-du-mali-peut-etre-rentabilisee.html>

⁸⁵ Entretien avec le directeur technique du projet, Septembre 2010.

⁸⁶ Entretien AT, Août 2010.

*Nos investissements se font notamment sur fonds propres, mais nous négocions actuellement l'appui d'investisseurs institutionnels*⁸⁷ ».

Cependant, les résultats du projet sont assez éloignés de ce discours. L'exploitation des terres du projet a commencé avant que les études soient réalisées, et donc encore moins validées, et sans que le bail ne soit signé. Selon le PDG de l'ON, à la date du 1er octobre 2010, aucun bail n'avait encore été signé pour les 100 000 ha attribués au groupe Tomota. En octobre 2009, 1400 ha ont été défrichés aux abords des villages. L'installation des parcelles aurait été faite en partie sur des champs cultivés et des pâturages exploités. Du tournesol a été semé sur 663 ha, en culture pluviale. Le système de culture est donc assez éloigné des systèmes irrigués modernes avancés dans les études. Selon le directeur technique, les objectifs du projet n'ont pu être atteints (ce qui aurait été étonnant avec la pluviométrie locale). Les ingénieurs ont dû faire face à de nombreux problèmes techniques. Moins de 80 t de tournesol ont été récoltés sur les 600 ha cultivés (soit 130 kg/ha, les paysans font mieux avec de l'arachide, plus adaptée au climat local). Le rendement très faible est lié à un semis tardif, à l'arrivée tardive des pluies, fin août ... et surtout à l'absence de toute structure d'irrigation. Un éleveur de Monimpébougou avec lequel nous nous sommes entretenu en juillet 2010 ajoute une autre explication : *« Du tournesol a été planté à proximité des villages, il ne poussait qu'avec la pluie, alors que l'ON disait que ce serait un grand projet moderne. Les paysans se sont plaints de ne plus pouvoir sortir du village. Les chèvres ne pouvaient plus sortir, alors elles ont sauté au-dessus des grillages que le projet avait mis autour des maisons, et ont mangé toutes les feuilles »*. En octobre 2010, le directeur technique nous annonce qu'une équipe de 50 personnes a défriché plus de 8 000 ha. Toujours selon le directeur technique, un peu plus de 800 ha ont été cultivés, en zone de test, pour les cultures de soja, de blé, de sésame, de maïs. Aucune mention de conflit lié aux difficultés d'intégration du projet au sein d'un territoire habité et cultivé n'est faite. La principale difficulté exposée par le directeur sera la question de l'accès à l'eau d'irrigation, et surtout le coût des travaux liés à son acheminement jusqu'aux parcelles du projet : *« Aujourd'hui nous n'avons l'eau que pendant trois mois au maximum, avec la pluie. Il faudrait avoir de l'eau pendant 9 mois. Et pour cela il y a des préalables à faire. Il n'y a pas eu de négociation lors de la signature de la convention, mais il faudra que des négociations soient faites à la signature du bail, c'est mieux pour les deux parties »*⁸⁸. Lors de l'entretien, à la demande du directeur, aucune note écrite n'a été prise après cette déclaration. Il nous précisera de manière très informelle que le gouvernement central ne maîtrise pas la question de l'eau, qu'il peut attribuer de l'eau sans que cela soit un véritable engagement. *« Le maître de l'eau est l'ON, et ses agents ne font pas partie de nos véritables partenaires, nous devons donc attendre d'avoir des soutiens auprès de l'ON pour négocier lors de la signature du bail »*. Une des faiblesses dans les arrangements développés par les porteurs du projet semble être le manque d'appuis locaux, essentiels pour les questions techniques : les relations politiques à Bamako ne font pas tout...

⁸⁷ Entretien Aliou Tomota Septembre 2010.

⁸⁸ La zone est aujourd'hui exclusivement cultivée à travers l'agriculture pluviale, la culture de l'arachide, et exploitée pour l'élevage. Aucun réseau d'irrigation n'existe.

Pourtant, en 2011, dans un entretien avec un journaliste, le président du groupe, Aliou Tomota est toujours confiant : *« Pour alimenter les usines, nous investissons dans la production d'oléagineux. Nous produisons déjà du tournesol, de l'arachide et du coton, en expérimentation sur 2 000 ha dans la zone de l'Office du Niger. Nous envisageons, si les tests sont concluants, de nous étendre progressivement sur 140 000 ha »*⁸⁹. Son discours, qui se veut agricole, n'est finalement qu'une annonce politique prônant la réussite des investissements privés au Mali.

De nombreuses questions persistent. La densité de la population dans la zone couverte par le bail est de 1 à 2 personnes par hectare, soit 100 000 à 200 000 habitants. Or le projet ne prévoit que 1000 emplois pour les populations locales. En 2010, moins de 30 employés locaux travaillaient pour le groupe, à des conditions très médiocres : ils étaient payés entre 500 F CFA et 750 F CFA par jour.

En l'absence de toute étude d'impact environnemental et social (EIES) validée du projet, il est difficile d'évaluer les risques et les opportunités d'un projet d'une telle envergure. Toutefois, au vu des opérations prévues par la société, on peut entrevoir des pertes potentielles importantes sur les moyens de subsistance des petits exploitants agricoles, les éleveurs, les couloirs de passage ou de pâturage du bétail, et l'agro-biodiversité. Les organisations d'exploitants expriment leur frustration à propos du fait que cette transaction ait été conclue dans le plus grand secret. On retrouve les mêmes frustrations dans le cas de N'Sukala, mais étant donné que les faiblesses financières et techniques du projet tomota (aucun hectare irrigué...), les revendications paysannes sont plus facilement entendues *« Tomota nous a pris nos terres et ne fait rien »*⁹⁰. Dans le cas de N'Sukala, l'investisseur se *« repose »* sur les infrastructures qu'il a développé, même si les droits des populations ne sont pas plus respectés. La réussite ou l'échec technique du projet technico-économique semble primer

Dans le cas de Tomota, le même argument est repris par les gestionnaires officiels, qui semblent se poser des questions. Le PDG de l'ON déclare en février 2011 : *« Je citerai aussi Aliou Tomota qui a un accord de 100 000 ha. Il n'a pas encore aménagé, mais a plutôt préféré cultiver de l'arachide et du tournesol pour ses usines de HUICOMA. A ce niveau, je dois dire que ce que nous avons vu chez Tomota n'est pas encourageant. Heureusement que le bail n'est pas encore accordé. Nous examinons ce cas avec beaucoup de prudence. Parce que nous voulons réellement savoir s'il a la capacité de mettre ces 100 000 ha en valeur »*.

En décembre 2011, lors d'un second entretien, ses commentaires seront beaucoup plus tempérés : *« le projet Tomota est en cours de développement, il faut avouer que les conditions sont assez difficiles, et le gouvernement se doit de faire confiance à ses partenaires »*. L'investisseur a vraisemblablement joué de son pouvoir politique auprès de l'Etat. Malgré les deux vagues de résiliation des contrats en 2011, le groupe Huicoma-Tomota n'a pas été

⁸⁹ Aliou Tomota : L'Huilerie Cotonnière du mali peut être rentabilisée, Stephane Ballong, Mamadou Camara, Jeune Afrique 02/03/2011 (<http://www.jeuneafrique.com/Articles/Dossier/ARTJAJA2615p068.xml0/mali-interview-coton-agro-industrialiou-tomota-l-huilerie-cotonniere-du-mali-peut-etre-rentabilisee.html>)

⁹⁰ Entretien avec un paysan de Monimpébougou.

touché, bien qu'il n'ait semble-t-il pas respecté les engagements prévus par la législation en vigueur.

Les paysans eux, n'ont pas tempéré leur mécontentement.

Face aux pratiques de l'investisseur, les paysans ont tenté de réagir. Ils se sont rapprochés des autorités locales. En vertu de l'article 24 du décret environnemental, la Direction locale des Eaux et Forêts de Monimpébougou a interpellé la Direction nationale des Eaux et Forêts à Bamako, pour dénoncer un déboisement abusif d'une centaine d'ha, sans autorisation ou consultation préalable des autorités responsables. Le conflit s'est réglé en justice, et le groupe Tomota a dû payer une pénalité de 3 millions de FCFA pour non-respect des procédures. Aucune partie de cette somme n'est arrivée jusqu'à la commune de Monimpébougou. Le groupe a défriché de nouveaux hectares sans payer de pénalités supplémentaires et sans dédommager les populations (ils auraient entre temps obtenu le permis de défricher). Les nombreuses lettres de dénonciation envoyées par les collectivités territoriales de la zone et la Chambre d'agriculture de Ségou aux instances de Bamako (APCAM, SEDIZON, Ministère de l'Agriculture), ont permis de faire cesser le défrichement, mais n'ont pas donné lieu à des indemnisations compensatoires pour les pertes subies.

Pour les agriculteurs, l'arrêt du défrichement a été synonyme de victoire, mais une victoire qui a selon eux « *coûté beaucoup* ». Plusieurs paysans de Monimpébougou nous ont déclaré avoir dû corrompre certains agents pour obtenir leur soutien, d'autres leur ont promis une partie des indemnisations demandées. Mais, éleveurs comme agriculteurs n'ont jamais reçu aucune indemnité, et n'ont donc pas pu tenir leurs engagements informels auprès des agents territoriaux. Lors des entretiens, les élus ne nous ont pas parlé de quelque forme de corruption que ce soit, mais ils nous ont avoué qu'à la veille des élections présidentielles⁹¹, il était difficile pour certains élus, ou représentants, de s'afficher contre le parti politique du président : « *Tout le monde sait que Tomota a le soutien d'ATT, nous ne pouvons pas aller à l'encontre de notre gouvernement et nous devons lui faire confiance* »⁹².

En 2010, toujours sans étude préalable, le groupe a procédé au défrichement de 1400 ha boisés, sans prendre en compte les droits d'usage des populations locales pourtant en partie formalisés dans le plan d'aménagement des espaces agropastoraux élaborés depuis 2006 par les collectivités locales. Le directeur technique nous a pourtant confirmé lors d'un entretien en 2011, avoir connaissance des pratiques foncières traditionnelles des éleveurs et des agriculteurs. Il nous a même confirmé avoir envoyé des équipes, lors de la phase de consultation publique, rencontrer les chefs de village et les chefs de terres. Mais, malgré tout, les agro-pasteurs ont alors été contraints d'emmener leur bétail dans des zones de pâturage éloignées : « *Autour du village, il y a les camions et les tournesols, nos animaux sont forcés de partir beaucoup plus loin ou de rester dans les cases, mais nous n'avons pas les moyens de leur donner du fourrage* »⁹³.

Le discours du directeur technique est éclairant:

⁹¹ Initialement prévues au Mali en 2012.

⁹² Maire dans la zone de Macina, entretien réalisé à Bamako juillet 2011.

⁹³ Entretien avec Agro-pasteur de Monimpébougou, septembre 2010.

*« Lors des consultations publiques nous avons rencontré beaucoup de problèmes, les paysans pensaient qu'ils allaient être déplacés, devant abandonner leurs cultures. Ils pensaient qu'on allait s'accaparer leurs terres. Mais on a rassuré les villageois. Personne ne sera déplacé, aucun lopin de terre pour les cultures vivrières retiré. On leur a montré les avantages liés au projet : l'eau qui va être amenée, les centres de santé. Mais ce n'était pas simple, l'homme a peur du changement. Mais des hommes de pouvoir sont plus souvent compréhensif et ouvert, surtout à la veille des élections communales ».*⁹⁴

Des relais locaux, essentiellement politiques, ont vraisemblablement permis au projet de s'installer et de poursuivre ses activités.

5 Les investisseurs étrangers partenaires politiques du gouvernement

5.1 *Le projet de la CEN-SAD, le premier appel politique à la sous-région pour le développement agro-industriel*

Situé de part et d'autre du désert du Sahara et sur l'ensemble de la bande sahélienne, l'espace CEN-SAD⁹⁵ (Communauté des Etats Sahélo-Sahariens) se caractérise par son déficit vivrier et le faible revenu de ses populations. La situation de l'agriculture et de la sécurité alimentaire des Etats membres, à l'instar de la majorité des Pays africains, traverse depuis le début des années 2000 une crise grave marquée par la faible performance des systèmes de production, le volume important des importations alimentaires et la fréquence élevée des catastrophes naturelles et des conflits. Dans le cadre de sa politique d'intégration sous-régionale et de la promotion des investissements dans la zone Office du Niger, le gouvernement malien, lorsqu'il assurait la présidence de la CEN-SAD, a mis à la disposition de l'organisation des superficies qu'elle devrait aménager en vue de contribuer à la résolution des problèmes de sécurité alimentaire dans les pays membres. A la 6ème Conférence des Leaders et Chefs d'Etat de la CEN-SAD, tenue à Bamako en mai 2004, le Président de la République du Mali a solennellement annoncé la mise à disposition de cette organisation de 100 000 hectares de terres irrigables dans la zone de l'Office du Niger *« afin de contribuer à l'objectif de la sécurité alimentaire de l'ensemble des pays membres »*.

⁹⁴ Le maire de Monimpébougou élu en 2009, sera du même parti politique que le président Amadou Toumani Touré.

⁹⁵ La CEN-SAD a été créée le 04 février 1998 à Tripoli en Libye à l'issue du sommet réunissant les chefs d'Etat de la Libye, du Mali, du Niger, du Soudan et du Tchad. La Libye et notamment, son guide Mouamar Khadafi ont été à l'origine de cette communauté, à laquelle l'Algérie n'a jamais adhéré.

Le Gouvernement a délimité et immatriculé au domaine privé immobilier de l'État deux parcelles: l'une à l'extrême Nord de l'ON, dans le système hydraulique du Méma, sous le titre foncier TF 67, de 53 319 ha (dont 40 000 pour la CEN-SAD) ; l'autre au Nord-Est, tout au bout du système hydraulique du Karéri (en aval de Malibya et Huicoma), sous le titre foncier TF 69, de 92 413 hectares (dont 60 000 ha pour la CEN-SAD). Dans ces lots, des parcelles seraient réservées aux populations locales et nationales, pour faciliter l'intégration des exploitants d'autres pays de la CEN-SAD.

Le Décret du 13 août 2004 mettant les 100 000 hectares à la disposition de la CEN-SAD précise qu'elle se fera par bail emphytéotique. Selon le Code Domanial et Foncier du Mali et ses décrets d'application, les principales caractéristiques de ce type de bail sont les suivantes :

1. Il porte sur un terrain nu que le preneur s'engage à mettre en valeur conformément à un cahier de charges annexé au contrat. Il peut être résilié pour défaut ou insuffisance de mise en valeur dans les délais prévus.
2. Il porte sur une durée de 50 ans, renouvelable, et confère au preneur pour cette période les mêmes droits qu'un titre foncier. En particulier, il est hypothécable, et pourrait donc être utilisé comme garantie pour des prêts. Dans la pratique, cela dépendra de l'appréciation que les banques feront de la facilité qu'elles auraient à réaliser l'hypothèque d'un domaine agricole sans pouvoir la vendre.

Il est soumis au paiement d'une redevance annuelle. Bien que la localisation très excentrée de ces terres les place dans la catégorie du plus faible taux, cette redevance s'élèverait annuellement selon les textes en vigueur à 125 FCFA par mètre carré, soit 1 250 000 FCFA (1.905 €) par hectare. Ce montant représente la valeur de 10 tonnes de paddy, alors que l'on pourrait difficilement envisager de dépasser un rendement moyen de 6 tonnes paddy/ha. De toute évidence ce taux, probablement établi pour les terrains à usage industriel, est prohibitif pour les activités agricoles et devrait être radicalement repensé. L'article 2 précise que lesdites parcelles sont destinées à être aménagées pour les besoins de productions agro-sylvo-pastorales. L'article 4 précise les engagements des Parties dans le cadre de l'aménagement des parcelles et l'installation des opérateurs. Ainsi, le Gouvernement de la République du Mali s'engage à :

- mettre à la disposition de la CEN-SAD les parcelles visées à l'article 2 ;
- mettre à la disposition de la CEN-SAD toutes les données techniques nécessaires au bon déroulement des études et des travaux;
- faciliter l'installation des opérateurs publics et privés de la CEN-SAD.

Quant à la CEN-SAD, elle s'engage à assurer :

1. le financement des études et la réalisation des travaux d'aménagement;
2. l'ouverture du 2ème bief du Fala de Boky-Wéré et du 3ème bief du Fala de Molodo ;
3. la mobilisation des opérateurs publics et privés des différents pays membres de la CEN-SAD pour la mise en valeur des terres à aménager. Leur installation se fera par conventions particulières établies entre la CEN-SAD et les opérateurs.

Le coût total du programme est estimé à 312 milliards de francs CFA, à raison d'un coût moyen d'environ 3 millions francs CFA/ha

Encadré 2: Le projet de la CEN-SAD: 100 000ha destinées aux investisseurs de la sous région

En 2005, La CEN-SAD, ne disposant pas du personnel nécessaire pour analyser et réagir aux propositions de la partie malienne, a sollicité l'assistance de la FAO pour l'aider à faire avancer l'instruction du dossier. Une mission, réalisée à cet effet, dans le cadre du projet TCP/INT/3011, visait essentiellement à analyser les propositions élaborées par la partie malienne, proposer éventuellement des amendements et/ou identifier des omissions, afin de formuler les préalables à la faisabilité de la mise en valeur des terres mises à la disposition de la CEN-SAD.

La mission⁹⁶ a fait d'importants constats et recommandations qui ont hypothéqué la suite du projet. D'abord, elle confirme que la mise en valeur des terres mises à la disposition de la CEN-SAD nécessitera d'étendre les infrastructures hydrauliques de l'Office du Niger, qui sont pour l'instant très loin de pouvoir desservir ces zones. Elle a souligné deux oublis pesant sur la faisabilité du projet. Le premier est relatif à la nécessité de l'élargissement du canal adducteur. Ce canal long de 9 km, va du barrage de Markala au Point A où il alimente les canaux du Sahel et du Macina qui débouchent sur les falas de Molodo et Boky-Wéré. Le rapport note : « lors de son creusement au début des années 1930, il ne l'a été qu'à la moitié de sa section totale de 100 m, en laissant un merlon central de 50 m de large entre deux chenaux de 25 m. A sa section provisoire actuelle, le canal adducteur a un débit de 200 m³/s. Les extensions prévues par le Schéma directeur absorberont tout ce débit. L'aménagement des terres mises à la disposition de la CEN-SAD exige donc au préalable l'élargissement du canal adducteur à sa section finale. En outre, il sera certainement nécessaire d'élargir aussi les canaux du Sahel et du Macina et de renforcer les digues de ces deux canaux et les biefs existants des falas. L'enlèvement du merlon central du canal adducteur nécessitera des *« expertises et des équipements très coûteux »* (Projet TCP/INT/3011, septembre 2005)⁹⁷. Même si le financement de ces travaux avait été immédiatement disponible, le temps requis par les études complémentaires, les procédures de passation de marchés et l'exécution des travaux aurait fait que l'exploitation de ces terres ne pourrait pas commencer avant un délai minimum de quatre an, ce qui ne semblait pas envisageable pour la CEN-SAD.

Le second oubli concernait le coût des infrastructures autres qu'hydrauliques. La zone étant très enclavée et sa population devant augmenter, il était nécessaire d'inclure la construction de routes et d'infrastructures sociales (éducation, santé). Concernant le financement des infrastructures hydrauliques nécessaires, la Banque sahélo-saharienne pour l'investissement et le commerce (BISC), organe financier de la CEN-SAD qui a son siège en Libye et qui est détenue par la LAP⁹⁸ (cf infra., le projet Malibya), a informé la mission qu'elle n'envisageait pas de contribuer au financement des grosses infrastructures, compte tenu du faible montant de son capital. Par contre, elle a assuré être disposée à financer des études et des prêts aux exploitants à la fois pour les investissements et pour l'exploitation.

Le rapport aborde ensuite les problèmes liés à la disponibilité saisonnière d'eau. Le débit du Niger à Markala pendant la période des crues (août à octobre) est de l'ordre de 3 000 m³/s en moyenne. Pendant cette saison des prélèvements maximum de 400 m³/s par le canal adducteur – quand il sera élargi à sa section définitive – seraient possibles. En revanche, note le rapport, dans la période d'étiage (de mars à mai), le débit moyen du Niger à Markala tombe à environ 150 m³/s, malgré l'effet régulateur du barrage de Sélingué. Sur ce faible débit, l'Office du Niger a l'obligation de lâcher en aval du barrage de Markala un minimum de 40 m³/s pour les besoins des usagers en aval. Sur le débit dérivé par le canal adducteur, les pertes incompressibles par évaporation et infiltration, au niveau des falas notamment, sont estimées à 40 m³/s. Pendant cette période d'étiage, bien que l'Office du Niger prélève près de 75% du

⁹⁶ Le rapport de la mission n'est pas accessible, il n'a pas été rendu public.

⁹⁷ Le merlon central a ensuite été supprimé par le projet MCA qui a réalisé l'ensemble des travaux pour irriguer ses terres.

⁹⁸ <http://www.swfinstitute.org/swfs/libyan-investment-authority/>

débit du Niger en amont du barrage de Markala, il n'y a que 70 m³/s disponibles pour l'irrigation et les autres besoins. Si les deux projets sucriers en cours d'étude dans la zone de M'Bewani se réalisaient, la superficie totale de canne à sucre serait d'environ 25 000 ha et consommerait 32 m³/s. Le faible reliquat de l'eau disponible (moins de 40 m³/s) obligera à limiter sévèrement les superficies de contre-saison sur les 175 000 ha restants quand le Schéma directeur de développement de l'Office du Niger sera pleinement réalisé. Dans ces conditions, les aménagements CEN-SAD, situés en fin de réseau hydraulique, ne pourraient être cultivés que pendant la saison humide, où il y a peu de choix en dehors du riz. Cette situation compromettrait sérieusement la rentabilité des exploitations commerciales.

Enfin, le rapport s'intéresse aux systèmes de production et considérations économiques. Il note que le riz est la culture vivrière la mieux adaptée aux conditions de l'Office du Niger. Depuis plusieurs années, les paysans de la zone ont réussi à bien maîtriser les itinéraires techniques pour l'intensification de la riziculture. Parmi les raisons des rendements élevés (moyenne de 6 tonnes paddy/ha, avec des pointes de plus de 8 t/ha) et le bas coût de production, il cite la taille modeste des exploitations (moyenne d'environ 3 ha), la pratique généralisée du repiquage et le recours presque exclusif à la culture attelée pour la préparation des sols. Les exploitations installées par la CEN-SAD devraient être radicalement différentes. Il est prévu qu'elles auraient des superficies variant de 50 à plus de 500 ha et devraient, de ce fait, nécessairement recourir à la grande mécanisation: tracteurs et moissonneuse-batteuses. Or note le rapport, il n'existe pas de référentiel probant de grande mécanisation dans les conditions de l'Office du Niger. Il rappelle la mise à disposition par l'Office, en 1998, de 1000 ha de terres (bail de 30 ans) à la société chinoise COVEC pour y installer une exploitation expérimentale en grande mécanisation. L'expérience a échoué et la société a loué ses terres en fermage à des petits paysans, qui, du fait de la pénurie de terres irriguées, acceptent de payer un loyer supérieur au montant de la redevance pour l'eau que les paysans installés sur les terres de l'État doivent acquitter. Le rapport note aussi les implications de la grande mécanisation sur les coûts d'aménagement : *« L'utilisation du tracteur nécessitant des parcelles beaucoup plus grandes qu'en culture attelée, le planage demandera des mouvements de terre beaucoup plus importants, d'où le renchérissement de son coût. Si, en outre, on doit remplacer le repiquage par du semis direct (en sec ou en pré-germé), le planage devra être plus précis et être repris tous les ans, pour viser le même degré de contrôle des adventices que procure le repiquage ».*

Par ailleurs, pour accéder aux rizières pendant la saison humide il faudra aménager des pistes capables de supporter des tracteurs. Ceci serait très coûteux dans la zone de l'Office du Niger où les matériaux nécessaires aux pistes sont à transporter sur de grandes distances. L'épandage d'engrais minéraux en cours de végétation (cas de l'azote) et la récolte à la moissonneuse-batteuse immédiatement après la maturité du riz, requièrent des parcelles bien ressuyées, ce qui est très difficile dans la zone de l'Office du Niger et impose un excellent et coûteux réseau de drainage. Enfin le coût des produits pétroliers et des services d'entretien et de réparation, dans les conditions d'enclavement de la zone, grèveraient lourdement les coûts du riz en mécanisation. Le rapport note que, sous réserve de la disponibilité d'eau, un large choix de cultures existe pour la contre-saison, durant laquelle la main d'œuvre est disponible. Mais ces alternatives seront aussi confrontées à des risques. Pour les cultures maraîchères, la

contrainte principale serait le manque de débouchés rémunérateurs, qui pourrait être pallié par des équipements de conservation et de transformation, d'une part, et des bonnes infrastructures de transport d'autre part. La culture du blé pourrait intéresser certains pays membres de la CEN-SAD. Mais elle n'est possible qu'en contre-saison froide, sur un créneau très étroit et très risqué. Du fait du climat chaud, le potentiel de rendement n'est que de 3,5 à 4 tonnes/ha, ce qui sera probablement insuffisant pour en faire une production rentable en grande mécanisation.

Il devrait être possible de développer une synergie avec l'élevage traditionnel, qui pourrait fournir aux exploitations commerciales des animaux adultes en début de saison sèche, qui en 3 à 6 mois d'embouche produiraient de la viande de qualité. La disponibilité de résidus de récolte, paille de riz notamment, qui peuvent servir d'aliment de bétail ou la possibilité de cultures fourragères sont favorables. La culture du « *bourgou* » (*Echinochloa stagnina*, fourrage naturel poussant en décrue) pourrait être développée pour compenser la perte de pâturages naturels de cette même espèce qui résulterait du laminage des crues par le remplissage des barrages de retenue. Les possibilités d'intensifier la production du *bourgou*, et la disponibilité de l'eau au cœur de la saison sèche, restent cependant des questions non résolues.

Dans ses conclusions et recommandations, le rapport rappelle que, au regard des contraintes objectives, la mise en valeur des 100 000 hectares mis à la disposition de la CEN-SAD par le Gouvernement du Mali ne peut pas commencer avant un délai minimum de quatre ans. Il préconise une solution d'attente « *afin de ne pas briser l'élan pour la mise en œuvre de cette initiative originale et prometteuse de coopération régionale pour le partage de ressources précieuses de terre et d'eau* ». Cette proposition consiste à proposer au Gouvernement du Mali de réserver 10 000 ha à la CEN-SAD sur les 120 000 ha de terres irrigables avec les infrastructures existantes, prévues pour être aménagés à l'horizon 2020 selon le Schéma Directeur de Développement pour la zone de l'Office du Niger. L'évaluation des résultats des exploitations commerciales pilotes qui seraient installées sur ces 10 000 ha, donnerait des bases solides pour les études de la mise en valeur des 100 000 ha, objets du projet.

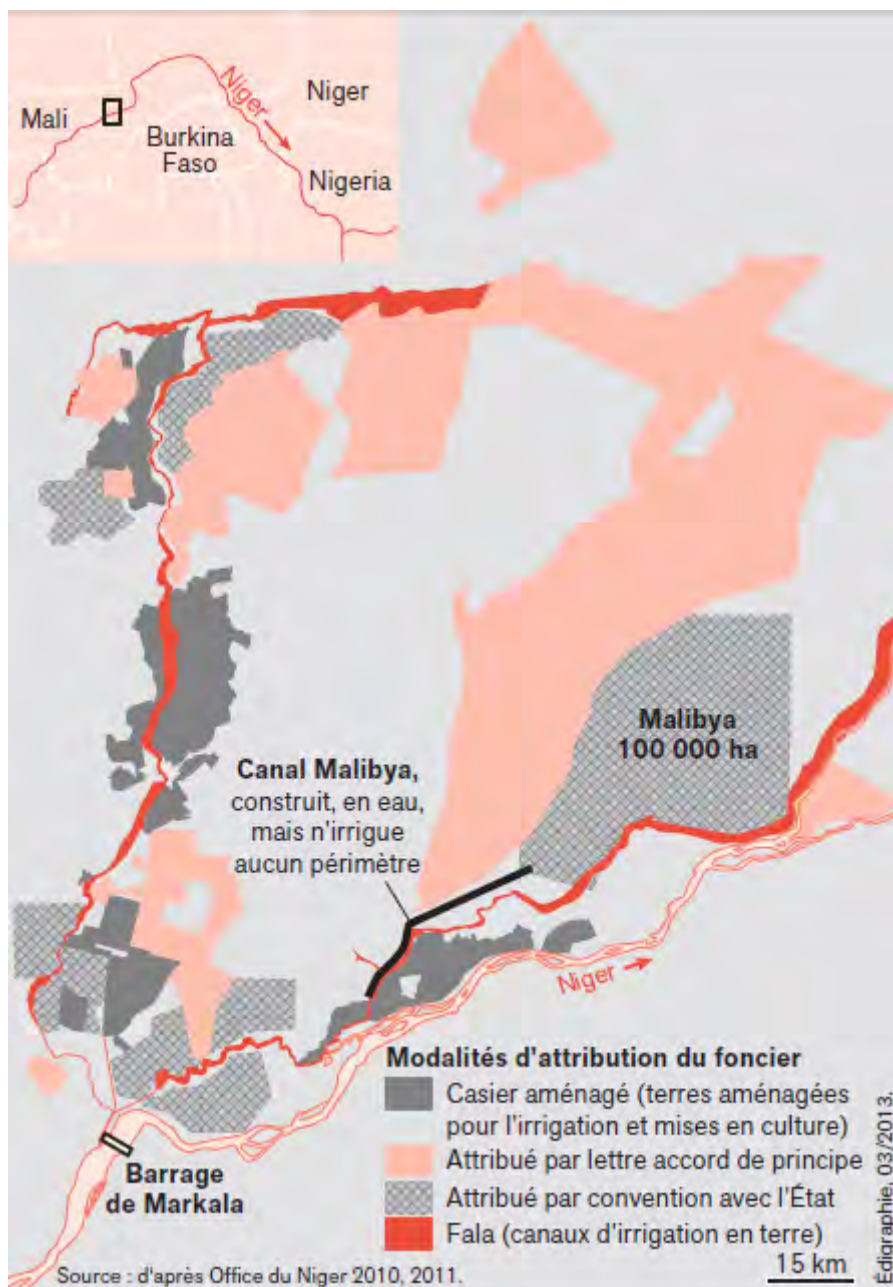
Selon plusieurs informations concordantes, lorsque les conclusions du rapport ont été présentées au Sommet suivant de la CEN-SAD, elles auraient soulevé les réprobations d'un certain nombre de chefs d'Etat qui auraient considéré la proposition malienne comme un cadeau empoisonné que les responsables présents n'ont donc pas poussé plus avant....

Le projet de la CEN-SAD semble n'avoir pas dépassé la phase de faisabilité. Sa localisation trop lointaine et trop enclavée, le rendait non viable économiquement : coûts des infrastructures nécessaires ; rareté de l'eau ; éloignement des marchés, etc. La faiblesse institutionnelle de la CEN-SAD elle-même a également été à l'origine du retrait de l'investisseur. Le site internet de la CEN-SAD n'a pas été actualisé depuis 2008. Depuis, aucun représentant du projet ne s'est présenté A l'Office du Niger. Les travaux n'ont pas été engagé. Pourtant... les terres sont toujours affectées à la CEN-SAD, qui dispose donc toujours aujourd'hui de 100 000ha en zone Office du Niger.

Au-delà du cas précis CEN-SAD, les difficultés liées à l'éloignement et à l'enclavement illustrent les problèmes structurels, hydrauliques et économiques qu'il y aurait pour passer de l'échelle actuelle du périmètre irrigué de l'ON, de l'ordre la centaine de milliers d'ha, à un projet d'ensemble qui couvrirait entre 1 et 2 millions d'ha.

5.2 *Le projet Malibya*

Le gouvernement libyen a été l'un des premiers partenaires politiques du Mali à répondre directement à l'appel à investisseurs : le projet Malibya date de 2008 (et la Libye était par ailleurs fortement engagée aussi dans le projet CEN-SAD, dont elle était la figure politique et le bailleur principal). Les engagements des deux Etats sont fixés par une convention qui précise les droits et les devoirs des parties, ainsi que les avantages accordés aux opérateurs. Bamako amène un capital sous forme de terres (100 000 ha dans la zone irrigable de l'Office du Niger, au nord-est de la ville de Ségoudougou, tout au bout des casiers actuels de la zone de Macina) (carte 7).



Carte 7: Localisation du projet Malibya (Terres affectées au projet et canal d'irrigation).

Le gouvernement libyen fournit les capitaux pour aménager les terres et les mettre en valeur. Le projet est financé par le Libya Africa Investment Portfolio (LAP), société détenue par la Libyan Investment Authority (LIA), qui gère les revenus pétroliers du pays. Le LAP détient aussi la BISC, qui devait financer le projet CEN-SAD (cf. supra). Cette société était directement pilotée par le directeur de cabinet de M. Mouammar Kadhafi.

Le projet est mis en œuvre par une société 100% libyenne, « Malibya », qui bénéficie d'avantages liés au code malien des investissements.⁹⁹ Il prévoit le développement de la

⁹⁹ La Banque Mondiale appuie les structures telles que le CPI et l'API qui soutiennent et encouragent les incitations fiscales. Les grands investisseurs comme le projet Malibya bénéficient d'exonération totale des droits et taxes durant

riziculture intensive irriguée par gravité ou sous pivot, de la culture de la canne à sucre irriguée sous pivots, et de l'élevage en stabulation. Une première tranche de 38 millions d'euros a été mobilisée pour réaliser les premières grandes infrastructures canal et route) et l'aménagement de 25 000 ha). Une route goudronnée et un très large canal d'une longueur de 40 kilomètres ont été achevés en 2011. Les 18 premiers kilomètres du canal sont communs au projet Malibya et à de futurs projets agro-industriels maliens. L'eau du canal provient du fleuve Niger, d'où elle est dérivée au niveau du barrage de Markala et convoyée à travers le grand canal adducteur et le point A, puis le canal de Macina et le Fala de Boky-Wéré. Elle doit être partagée avec les agriculteurs irrigants de l'Office du Niger et de l'Office Riz Ségou, mais aussi avec les autres utilisateurs situés en aval (investisseurs comme Huicoma et la CEN-SAD, agriculteurs familiaux...).

Le projet est avant tout l'expression d'une volonté politique (Adamczewski et Jamin, 2011). Pour le Mali, ce projet est exemplaire et est une source de développement. La Libye renforce ses liens politiques avec l'Afrique subsaharienne à travers un chantier qui lui permettra aussi d'assurer sa propre sécurité alimentaire et qu'elle maîtrise plus directement que le projet CEN-SAD qu'elle aurait aussi dû financer.

Signée en mai 2008, la convention entre les deux parties n'a été rendue publique qu'à la mi-2009. Elle précise les droits, les devoirs et les engagements des deux États, ainsi que les avantages accordés au projet (indemnisation des populations, tarif bas pour l'eau d'irrigation, accès privilégié à l'eau durant la période d'étiage...). Le Mali a offert gratuitement des terres au projet, pour un bail de 50 ans renouvelable. Ces terres sont réputées « libres » d'occupation, à charge pour le gouvernement malien de s'occuper du déplacement des populations – et de leur éventuelle indemnisation.

5.2.1 La mise en œuvre du projet

L'étude d'avant-projet pour la construction du canal et l'EIES ont été réalisées après le démarrage des travaux, à la fin de 2008. L'entreprise libyenne a débuté le chantier sans avoir obtenu le permis environnemental. Aucune consultation des populations locales n'a été organisée. Les topographes-géomètres et l'entreprise chinoise, chargée de la réalisation des travaux, se sont installés sans que ces populations n'aient été informées de leur arrivée. Des réunions ont eu lieu, mais après la construction du canal d'irrigation, pour exposer aux paysans les règles de passage, d'utilisation... Il ne s'agissait donc pas de consultations des populations au sens de Rowe and Fewer (2000), pour recueillir leurs attentes et discuter des évolutions du projet, mais plutôt de réunions d'information post-travaux. Pour la partie libyenne, conformément à la convention, "tout cela était du ressort de l'État malien », qui n'a, en fait, pas eu les moyens de mener ces « mesures d'accompagnement » sur ses fonds propres. Enfin, les investissements réalisés sont très loin des investissements projetés : moins de 3% des montants annoncés dans les études préliminaires du projet agricole ont été engagés. Cette « mise en panne » est bien antérieure à l'éclatement de la guerre civile libyenne.

30 ans; d'exonération pendant les 8 premières années des impôts sur les sociétés, taxes de corporation, et de licence, l'exonération pour les constructions pendant 3 ans, taxes d'importation et taxes sur les équipements, machines, outils, pièces détachées et matériaux de construction nécessaires pour le projet. Et le Code des Investissements est actuellement en cours de révision pour le rendre encore plus attractif pour les investisseurs étrangers.

L'étude d'impact environnemental et social pour la mise en valeur des 25 000 ha de la première tranche du projet Malibya n'a débuté qu'en 2009, alors qu'elle aurait dû commencer au plus tard trois mois après l'affectation des terres. Les populations des 8 villages et 30 hameaux auraient dû être déplacées ; elles revendiquent des indemnités, des emplois.... Le rapport EIES préconise des zones de reboisement, la construction de forages, d'écoles, de postes de santé. Si l'investisseur doit fournir les 2 millions d'euros nécessaires à ces « activités annexes », le chiffrage des indemnisations et leur prise en charge sont laissés à l'Etat malien (et l'expérience prouve que les dédommagements réels ne sont pas à la hauteur des préjudices subis et ne permettent pas aux paysans de se réinstaller correctement).

Les activités de « production » de Malibya se sont limitées à des tests agricoles, qui n'ont concerné que 7 ha en 2010. Aucun aménagement de parcelles n'a été réalisé depuis la mise en eau du canal (sur lequel aucune prise d'eau n'est installée). Le projet Malibya a donc commencé à s'essouffler avant la révolution libyenne. En septembre 2011, l'ambiguïté demeurait, puisque les responsables libyens du projet cherchaient à réaliser d'autres tests par ailleurs. 200 ha avaient ainsi été alloués à Malibya dans la zone de M'bewani pour permettre au projet de développer de nouveaux tests rizicoles.

5.2.2 L'impact du projet sur les populations locales

La base de vie du projet (où ont été logés les ingénieurs en charge de la construction du canal d'irrigation) a été construite sur un couloir de transhumance du bétail (Brondeau, 2011). La reconnaissance de ce lieu de passage d'animaux n'ayant jamais été officialisée par l'État, les populations locales peuvent difficilement revendiquer le respect de leurs droits. Le projet peut renvoyer la responsabilité de cette erreur sur l'État malien.

La construction du canal d'irrigation a entraîné le déplacement de certains villages et l'abandon des jardins maraîchers établis en bordure du Fala. Les déblais issus du creusement du canal ont été déversés dans les champs voisins, en empêchant désormais l'exploitation en mil pluvial, puisqu'il s'agit de terre stérile remontée du sous-sol, et de surcroît déposée sous forme de tas de plusieurs mètres jamais aplanis. Le canal a divisé en deux des villages, ou séparé des villages de leurs hameaux ou de leurs champs. Sur une longueur de plus de 40 km, seuls trois ponts permettent de traverser le canal et donc de relier les deux rives.

Le tracé de ce canal a fait l'objet de nombreuses négociations entre la Libye et l'État malien. Un premier tracé avait été décidé par la Libye en 2008, sans consultation de la partie malienne. L'étude faisait alors état de 16 villages à déplacer, d'infrastructures de santé et d'écoles à développer, etc., pour un coût global de 24 millions d'euros. Comme la convention prévoit que l'État malien livre au projet libyen des terres libres de toute occupation, la Libye lui a demandé de prendre en charge les compensations à verser pour ces déplacements de populations. L'État malien, qui n'en a pas les moyens, a demandé à revoir le tracé, afin de diminuer les compensations à verser. Le projet initial a donc été revu afin de diminuer le nombre de villages et de parcelles touchés ; le coût prévisionnel des indemnisations a ainsi été ramené à 178 000 euros – somme qui n'a de toute façon pas été intégralement versée.

5.2.3 L'impact du projet sur les ressources en eau disponibles

Un autre impact du projet dépasse le cadre local, et concerne toute la zone ON, et au-delà le débit du Niger pour les régions aval. Le projet Malibya a fait inscrire dans la convention de 2008 des droits d'accès à l'eau privilégiés. Le projet prévoit l'irrigation de 100 000 ha, ce qui correspond à un besoin de 115 m³/s durant la contre-saison. L'État malien s'est engagé à répondre à ces besoins en eau du projet tout au long de l'année, même durant la période d'étiage du fleuve Niger. En 2009 et 2010, les responsables libyens ont même tenté de porter cet accès privilégié à 130 m³/s

Or, l'accès à l'eau privilégié qu'ont obtenu les responsables du projet est incompatible avec l'alimentation en eau d'irrigation du reste du périmètre de l'Office du Niger en saison sèche. A l'étiage, le débit du fleuve Niger disponible pour l'irrigation n'est que de 50 m³/s en moyenne, et il est quasi nul une année sur dix. En pratique, le débit qui reste disponible dans le fleuve après l'irrigation des terres maliennes peine à respecter les 40 m³/s prévus par les accords internationaux de l'Autorité du bassin du Niger (ABN). Les avantages concédés au projet Malibya le font donc entrer en concurrence à la fois avec les paysans et les autres projets de la zone ON, avec les paysans, éleveurs et pêcheurs des régions maliennes situées en aval, et avec les autres pays riverains du fleuve Niger (Hertzog et al, 2012, Autruche).

La convention Mali-Libye précise les montants de la redevance que le projet Malibya devra payer au gestionnaire du périmètre pour l'accès à l'eau. Elle est fixée à 4,50 €/ha pour les superficies irriguées par aspersion, et 100 €/ha/an pour les superficies irriguées par gravité, de façon à inciter aux économies d'eau. Cette redevance, pour l'irrigation gravitaire, correspond à 50% du montant facturé aux paysans, la différence étant censée correspondre à l'investissement réalisé. Cependant les responsables du projet ont négocié pour ne pas payer du tout cette redevance, qu'ils considèrent comme trop élevée étant donné l'effort d'investissement réalisé. Selon Hertzog et al. (2012), il ne s'agit donc plus là seulement d'accaparement foncier, mais également d'accaparement de la ressource en eau (*land and water grabbing*).

Les négociations qu'ont engagées les responsables du projet Malibya ne se sont pas limitées à la zone affectée au projet, mais elles ont également concerné la zone test. Le 18/03/2010, le PDG de Malibya a adressé au PDG de l'Office du Niger un courrier se plaignant de la qualité de l'irrigation des parcelles. Le PDG de Malibya se plaint des charges liées à l'entretien, à la réhabilitation, au curage et au recalibrage des terres, abandonnées par les paysans qui les exploitaient. Les frais sont normalement à la charge de l'investisseur, mais le projet Malibya considère que ces terres aménagées par l'Office avant de leur être attribuées, auraient dues, étant donné l'ampleur des investissements que le projet va devoir réaliser, être de bonne qualité, bien aménagées et irriguées. Le PDG de Malibya revendiquait le fait que le coût d'entretien des canaux de drainage servait avant tout à la zone ON et ne devait donc pas être à la charge de l'investisseur. Le PDG de l'Office a refusé et nous a confié « *c'est bien que le projet ait des terres aménagées pour ses tests, et c'est, conformément à la législation, à l'investisseur d'entretenir ces terres* ». Nous apprendrons que les ingénieurs du projet Malibya se sont rapprochés des agents de l'ON, qui, après avoir reçu une « *compensation financière* » ont envoyé la main d'œuvre nécessaire à l'entretien du réseau de drainage. L'exemple montre que lorsque les tentatives d'arrangements ne fonctionnent pas à un niveau du projet, d'autres personnes, agissant à une échelle plus locale, rendent possibles ces

« arrangements ». Les négociations autour de l'eau dépassent des questions de débit, et d'accaparements de volume, il faut également d'entretenir les infrastructures nécessaires à la mobilisation – et à l'évacuation – d'une ressource que l'on a réussi à obtenir.

5.2.4 La – difficile – montée de la contestation

Les nombreux impacts du projet Malibya sur leurs moyens d'existence engendrent frustration et colère chez les paysans (Encadré 3).

« Quand les chinois sont venus creuser le canal pour les Libyens, on se savait pas ce qu'ils allaient faire. Ils sont venus avec pleins d'engins, on avait peur. Les enfants ne sortaient plus du village, car au début des travaux il y a eu plusieurs morts » (une femme de Boky Wéré, juillet 2010)

« Pour leur canal et leur grand projet, Ils ont détruits des champs et des lieux de passage pour les animaux. Ils ont construit tout un village pour les travailleurs chinois, à la place de nos champs. Ils ont l'eau et l'électricité là-bas, ils ne veulent même pas que nos femmes aillent chercher deux bassines d'eau » (un agriculteur de Boky Wéré, juillet 2010).

« Ma femme doit aujourd'hui faire plus de 10 km pour traverser le canal et aller chercher du bois, alors qu'avant elle en faisait moins de 2. On ne peut pas non plus utiliser l'eau du canal où les libyens font leurs tests. On ne peut rien dire car les libyens sont forts au Mali et amènent beaucoup d'argent ». (Un agriculteur de Seriya, août 2010)

« C'est seulement après deux ans qu'on a pu avoir de nouvelles maisons et que mon frère a touché un peu d'argent pour le jardin. Mon cousin lui n'a rien eu, car pour eux le mil, ça ne vaut rien. Ça a pris beaucoup de temps, ce n'est pas facile de savoir ce que les libyens vont faire ici, il faut attendre » (Un « vieux » de Kolongo, juin 2010).

Encadré 3: Quelques réactions paysannes face au projet Malibya

Mais cette colère peine à se transformer en une action collective d'envergure et à avoir une influence sur le cours du projet. En effet, les populations sont désarmées face à un projet politique puissant comme Malibya. Les réactions locales n'ont eu aucun impact sur la politique nationale, et ne sont que partiellement relayées par les médias internationaux. En premier lieu, les paysans peinent à faire reconnaître leurs droits. La terre appartient à l'Etat malien et il n'existe aucun droit de propriété reconnu pour les paysans. En second lieu, la transparence du projet n'étant pas assurée, il est difficile de pouvoir lutter contre son installation dans la zone¹⁰⁰. Les combats sont longs et très difficiles pour les communautés locales. La lenteur des procédures, les pressions liées aux enjeux politiques du projet, finissent par les décourager, voire par « convaincre » certains leaders locaux, au départ très réticents. Ainsi, un paysan avait monté en 2008 une association pour se plaindre des expulsions non indemnisées. Rencontré en 2010, il nous explique que les Libyens ont respecté leur accord avec le Mali, que les paysans savaient qu'ils allaient s'installer, etc. Il met également en avant

¹⁰⁰ Il est également très difficile, selon Moussa Diallo, paysan de Kolongo (zone touchée par l'installation du projet Malibya), de lutter contre un « ennemi » lorsqu'il n'est pas sur place.

la bonne entente entre le Mali et la Libye et laisse entrevoir les bienfaits du projet : « *Le Mali a indemnisé ses paysans, et grâce aux efforts du Président, les Libyens ont construit un grand canal et une route pour assurer le développement de la région* ». Ce discours met surtout en évidence les tractations, politiques et financières, visant à atténuer la vigueur des réactions locales, certains leaders ou chefs de village se rapprochant opportunément des gestionnaires étatiques responsables du périmètre. Cependant, en termes d'indemnisation, les réalités sont très éloignées de ce discours convenu : c'est seulement après près de 2 ans de négociations, et la mobilisation des communes rurales, de la société civile, des représentants locaux de l'Etat, que les paysans touchés par le projet ont pu recevoir des indemnités. Au total, la somme versée s'élève à 10 000 €, soit moins de 6% de la somme prévue (178 000 €), qui s'appuyait elle-même sur une estimation basse des impacts.

Les actions locales de faible ampleur (revendication de quelques dizaines de paysans) ont souvent peu d'impact. Etant donné les enjeux politiques et économiques liés à ces projets d'investissement, les mouvements contestataires sont très vite étouffés, et doivent alors pouvoir compter sur des relais nationaux et internationaux. Les populations et leurs représentants ont donc tenté de réagir face aux abus commis en mobilisant les élus locaux. Ainsi, les mairies des communes concernées par Malibya (Kolongo, Boky Wéré, Macina) se sont individuellement mobilisées en saisissant le Préfet et les autorités centrales. Sur le point spécifique de la gestion des espaces agropastoraux, un groupe composé du Conseil de Cercle de Macina, de la Direction Nationale (et Régionale) des Productions et des Industries Animales (DNPIA), des autorités administratives du cercle de Macina, de l'ONG Alpha Log et du PACT (Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales ; Coopération Allemande) s'est également mobilisé contre le projet, à travers des missions de terrain, la rédaction de documents et le déplacement jusqu'à Bamako pour tenter de rencontrer les promoteurs du projet (qui ont refusé). Ces démarches ont surtout aidé les populations locales à mieux s'organiser pour faire entendre leurs revendications, mais n'ont pas conduit les Libyens à changer d'approche.

A la suite de la dénonciation de ces abus, le décret environnemental a cependant été remis à jour : l'EIES est devenue une étape obligatoire de l'octroi d'un bail. Aujourd'hui, chaque nouveau projet initié en zone ON est soumis à la réalisation d'une étude EIES. L'ensemble des projets d'investisseurs étrangers n'ayant initialement pas respecté les démarches d'installation, donnent à présent lieu à des EIES, qui sont pour la plupart en cours de validation finale. Néanmoins, des interrogations et des zones d'ombres persistent dans les procédures.

5.2.5 Un projet non durable au sens des 7 principes « Banque Mondiale »

Les sept principes d'un « agro-investissement responsable » prônés par les institutions internationales n'ont pas été respectés. Proposés conjointement par la FAO, le FIDA, la CNUCED et la Banque mondiale, en janvier 2010 (FAO et *al.*, 2010), ces principes visent à encadrer tout projet agro-industriel pour en faire un projet viable, respectueux et durable (Encadré 4). Ils montrent une prise de conscience internationale des risques liés au développement de ces projets.

Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources

Principle 1: Existing rights to land and associated natural resources are recognized and respected.

Principle 2: Investments do not jeopardize food security but rather strengthen it.

Principle 3: Processes for accessing land and other resources and then making associated investments are transparent, monitored, and ensure accountability by all stakeholders, within a proper business, legal, and regulatory environment.

Principle 4: All those materially affected are consulted and agreements from consultations are recorded and enforced

Principle 5: Projects are viable economically, respect the rule of law, reflect industry best practice, and result in durable shared value.

Principle 6: Investments generate desirable social and distributional impacts and do not increase vulnerability.

Principle 7: Environmental impacts due to a project are quantified and measures taken to encourage sustainable resource use while minimizing the risk/magnitude of negative impacts and mitigating them.

Encadré 4: Les sept principes de l'agro-investissement responsable

L'Etat malien s'est engagé à livrer des terres libres de tout titre de propriété et de toute entrave judiciaire. Les paysans qui exploitaient ces parcelles avant le projet n'ont aucun droit et peuvent donc être expulsés, moyennant parfois une indemnisation. Le premier des « sept principes » édictés n'est donc pas respecté.

Les documents de projet n'ont pas été rendus publics, et les paysans se sont plaints du manque de transparence du projet. Les consultations n'ont pas toutes été réalisées, le troisième et le quatrième des sept principes ne sont donc pas respectés. Le projet s'étant arrêté, il est difficile de juger des principes 2, 5, 6 et 7 (hormis les impacts environnementaux de la phase d'aménagement du canal)

Le départ anticipé des responsables Libyens du projet, repartis en Lybie ou exilés dans d'autres pays, n'est pas forcément synonyme d'abandon des terres affectées. Les ingénieurs Maliens, pour la plupart agronomes, ont continué un temps les tests de riziculture. A la demande des responsables Libyens ces ingénieurs devaient même porter un nouveau projet : l'installation de pivots dans la zone de M'Bewani. Mais en octobre 2011, la mort du président Libyen Mouamar Kadhafi a stoppé les perspectives de développement du projet (Adamczewski et Hugon, 2013c). Les ingénieurs maliens ont quitté la base et abandonné tout projet de développement. Deux seront embauchés par un autre investisseur, un privé malien, pour développer l'agro-industrie sur des terres voisines. Le projet s'est évanoui, les avoirs à l'étranger du fonds qui devait le financer sont toujours en partie gelés. Les terres sont toujours affectées par convention au projet Malibya. Malgré l'inexistence du projet (aucuns travaux sur le terrain, aucune mise en valeur, aucuns agents sur le terrain...), l'affectation des terres n'a pas été résiliée. L'Office du Niger n'a pas pu se prononcer sur l'avenir de ce projet, sur le devenir des terres : « *Le projet Malibya est bien arrêté, c'est lié aux événements en Libye,*

mais la crise au Mali n'a pas pu permettre au projet de se relancer. Nous ne savons pas si le projet va redémarrer, pour le moment, nous attendons, tout est en stand-by »¹⁰¹. L'ON attend vraisemblablement une décision de l'Etat central.

6 Des investisseurs nationaux peuvent réussir : le projet GDCM

En 2008, MK, le plus important importateur céréalier du Mali, a manifesté sa volonté d'accéder à du foncier irrigable dans la zone ON, en vue d'y développer une production de blé et de riz, irriguée en aspersion sous pivot. Le bail a été signé en mai 2010, pour une superficie aménageable de 7400ha (projet GDCM).

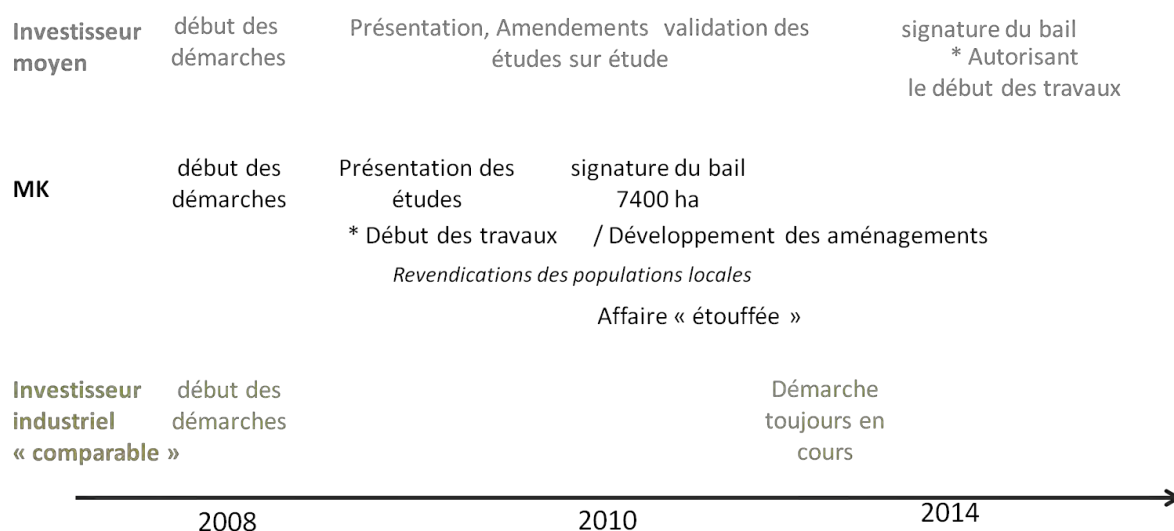


Figure 26: Comparaison de l'évolution des démarches en vue de l'obtention du bail entre MK, « l'investisseur moyen », et un concurrent étranger.

Entre la date de présentation du projet et la date d'obtention du bail, moins de 18 mois se sont écoulés (figure 26). Cette durée est à comparer avec le délai officiel avancé par l'Office du Niger lorsqu'un investisseur souhaite obtenir des terres en bail, qui est de 5 ans. Un autre investisseur industriel, porteur du même type de projet de MK mais étranger, souhaitant aménager des terres pour y développer la culture de blé sous pivot, a débuté les démarches pour l'obtention d'un bail quelques mois après MK, mais n'avait toujours rien obtenu en 2013.

L'investisseur MK a bénéficié d'un traitement de faveur. Ce traitement privilégié ne réside pas seulement dans la rapidité de traitement. Il est surtout dans la position stratégique des terres attribuées. Ces terres se situent à l'endroit le plus favorable, tout en amont du réseau d'irrigation, et à proximité immédiate des voies de communication (carte 8) (Adamczewski et al, 2013d).

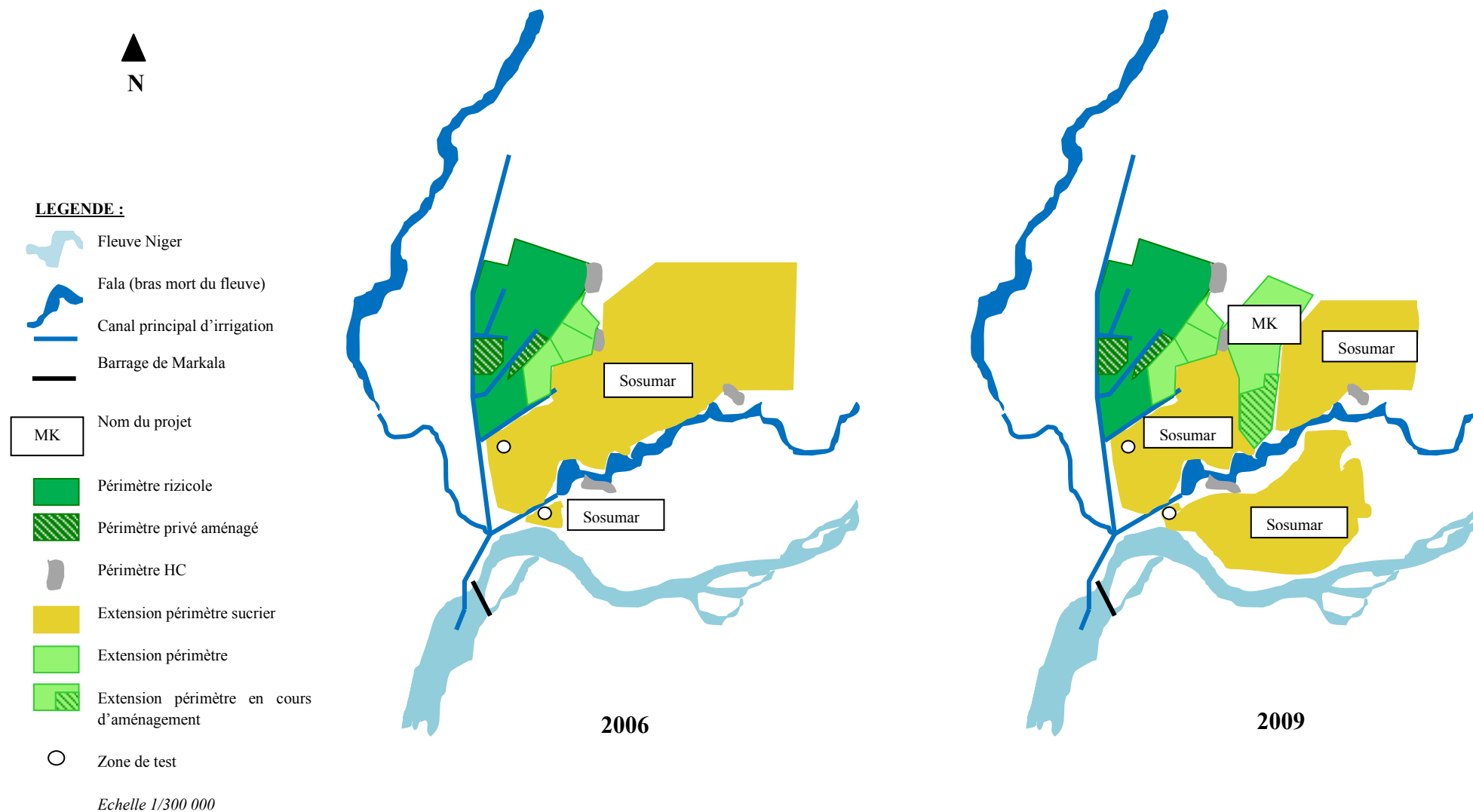
MK s'est rapproché de la cellule cadastre de l'ON pour obtenir des terres en bail. Sa première demande était de 10 000 ha ; la zone de Kouroumari lui a été proposée. Mais elle était

¹⁰¹ Entretien téléphonique avec un agent de l'ON, septembre 2013.

beaucoup trop éloigné de son usine à Ségou et des infrastructures hydrauliques existantes. L'investisseur MK a donc tenté de négocier. « *Force de pression politique* »¹⁰² ou de « *corruption* »¹⁰³, l'investisseur a finalement obtenu un bail pour 7400ha au bord du canal d'irrigation Macina, tout près du point A par où l'eau et la route goudronnée entrent en zone ON. Les arrangements développés par l'investisseur étaient solides, car ils lui ont permis d'obtenir des terres préalablement « affectées » au projet PSM, qui ne bénéficiait pas, nous l'avons vu, des mêmes connaissances institutionnelles maliennes. Obtenir des terres si proches du réseau hydraulique existant et de la route goudronnée a été un avantage stratégique déterminant pour que MK poursuive le développement de son projet.

¹⁰² Selon l'investisseur MK lui même

¹⁰³ Selon un autre investisseur auquel MK avait conseillé d'investir en zone ON en lui donnant son « contact » dans la zone. Selon cet investisseur, MK, lui aurait avoué avoir versé 33 millions de FCFA à un agent de l'ON pour obtenir des terres proches du réseau fonctionnel. Cet investisseur s'étonna auprès de nous : « 33 millions c'est une jolie dîme ».



Carte 8: Evolution des attributions foncières provisoires dans la zone de M'bewani entre 2006 et 2009 (source personnelle, d'après ON 2010)

Un autre exemple d'arrangement concluant est lié à la gestion des conflits avec les populations locales. Plusieurs villages se sont plaints de l'arrivée du projet sur leurs terres, jusque-là exploitées en cultures pluviales. Le projet GDCM est en effet installé dans une zone qui est déjà, non seulement habitée, mais aussi exploitée. Les villages présents pratiquent l'agriculture pluviale et l'élevage. Beaucoup de pistes permettent de relier les villages entre eux permettant aux villageois de se déplacer les jours de marché. Les voies de communication permettent également aux troupeaux des éleveurs et des agro-éleveurs de se déplacer au niveau des différentes zones de pâturages, notamment grâce à un couloir de passage d'animaux, défini au travers du schéma directeur d'aménagement du territoire communal.



Photo 1



Photo 2

Figure 27: Chef de village de Sanamanbougou (Photo 1), Août 2011, un chef face au projet GDCM (photo 2)

Le chef du village de Sanamanbougou est le chef de file de ces contestations ; les conseillers ainsi que l'ensemble des villageois soutiennent ses revendications. Le village de Sanamanbougou est le plus gros village directement affecté par le projet. Le chef s'est plaint auprès de MK quant au développement du projet sur les terres du village. Il a fait part au responsable du projet des champs que l'ensemble des villageois étaient contraints d'abandonner, et ce, a priori, sans compensation (figure 28). Plus de 400 ha, cultivés par les villageois en mil et en karité, ainsi que près de 15 ha en culture hors casiers seraient ainsi menacés, selon le chef de village, par le développement du projet de l'investisseur

Les revendications des villageois sont restées pendant près d'un an sans réponse. Les manifestations se sont multipliées, allant même jusqu'à la destruction des cultures implantées par l'investisseur. Les relations avec les populations locales devenaient très difficiles et risquaient de mettre en péril le projet de l'investisseur. Les conflits ont été relayés par la presse internationale¹⁰⁴.

MK a trouvé l'appui de la gendarmerie et de l'Office du Niger. Les villageois se sont plaints d'avoir été brutalisés par les forces de l'ordre ; des femmes enceintes, rouées de coup, auraient perdu leur enfant après les actions des gendarmes. La presse nationale parle de répression sauvage¹⁰⁵. L'Office du Niger déclare seulement que toutes les dispositions ont été prises pour que MK mène à bien son projet.

¹⁰⁴ 29/10/2010 – Issa Santara <http://www.farmlandgrab.org/post/view/14844-violence-et-expropriation-a-sanamandougou-modibo-keita-de-gdcm-seme-la-terreur>

¹⁰⁵ Article de radio Kayira. . Expropriation et répression sauvage contre les paysans au Mali. (http://www.guinguinbali.com/index.php?lang=fr&mod=news&task=view_news&cat=1&id=1042)

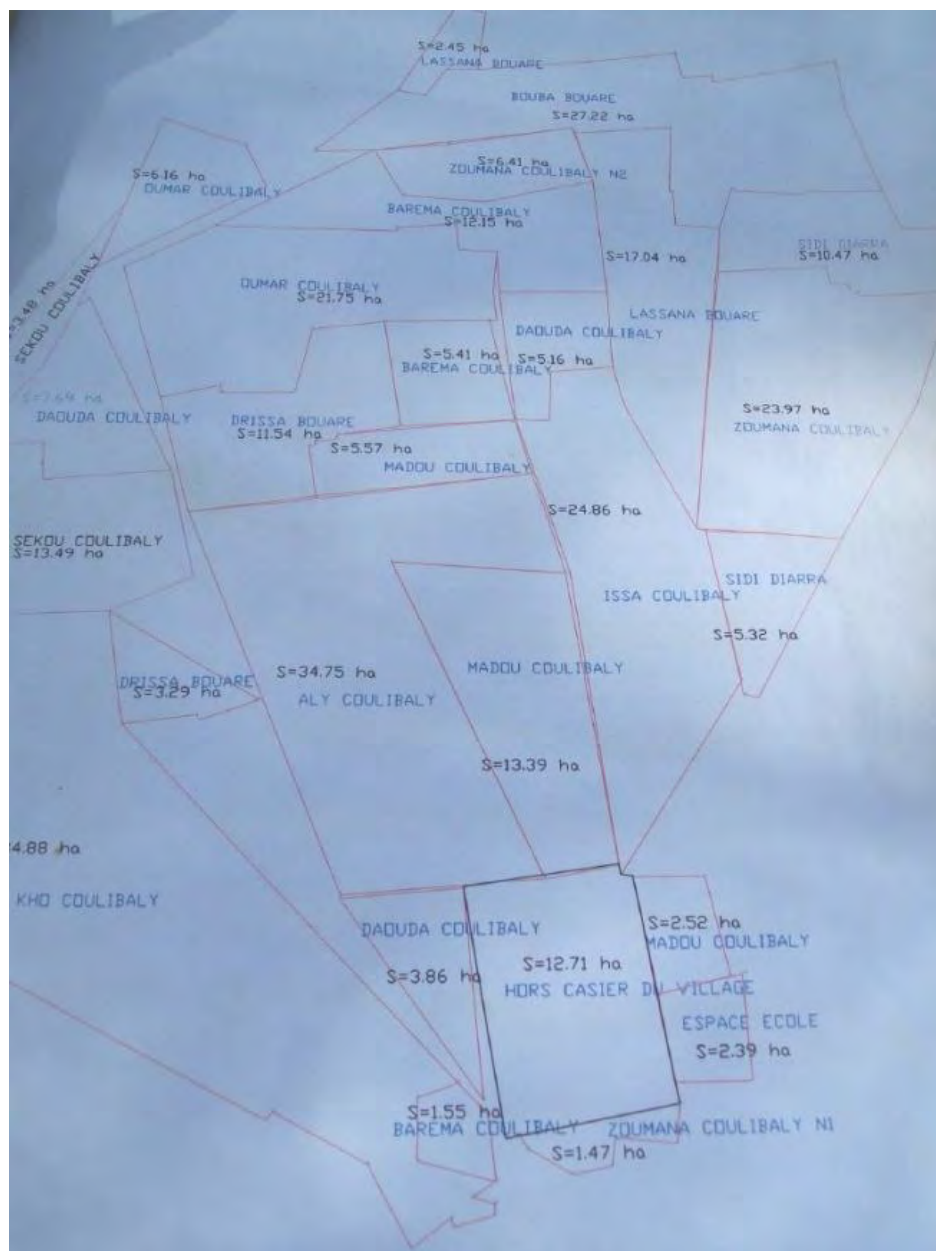
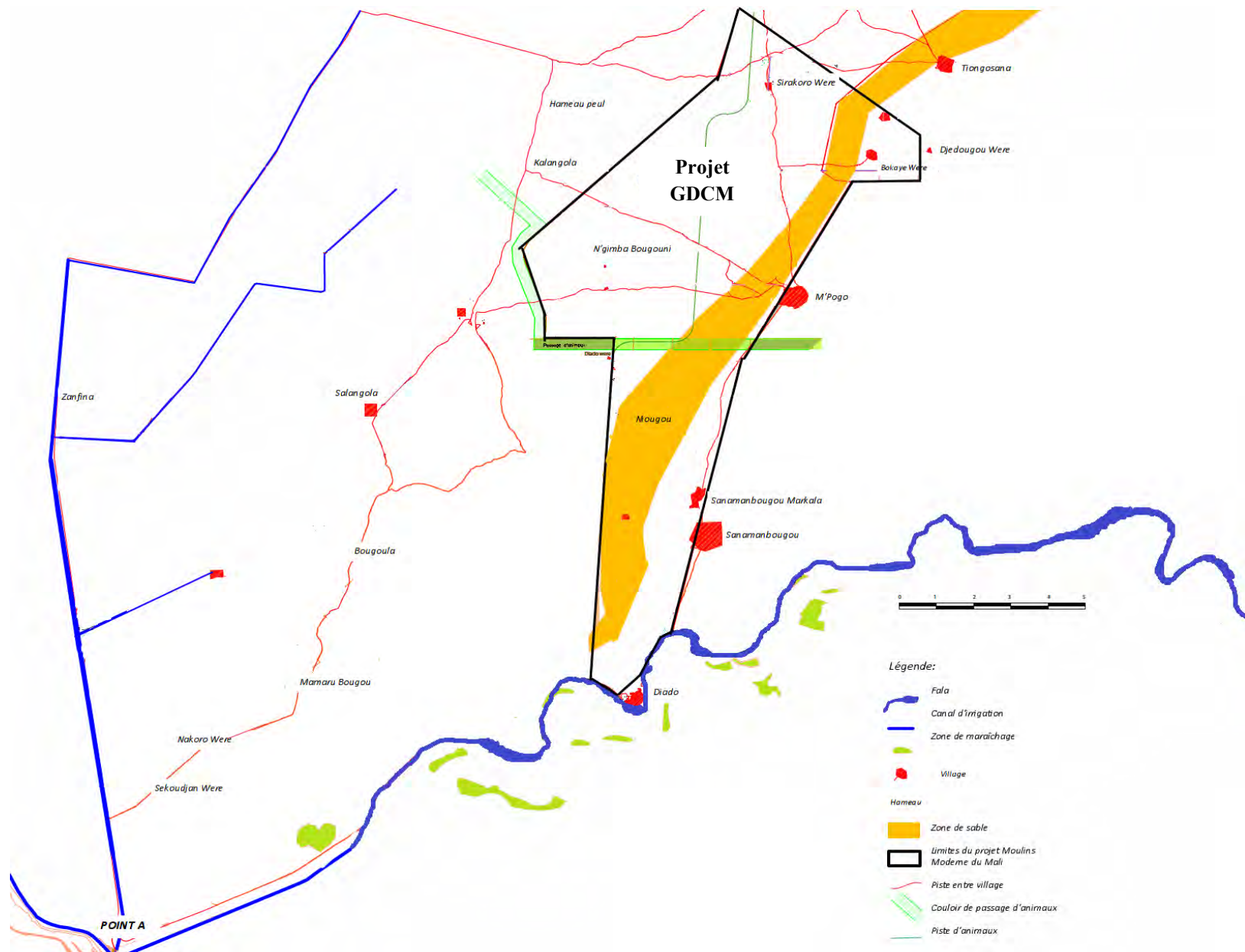


Figure 28: propriétaires et superficies des champs affectés par le projet (informations fournies par le chef de village de Sanamanbougou)



Carte 9: Localisation du projet GDCM au sein d'un réseau villageois bien développé (villages, pistes)

Suite aux travaux d'aménagement du projet, et notamment à l'installation des pivots d'irrigation, les pistes reliant les différents villages (carte 9), ainsi que les pistes d'animaux, ont été totalement coupées. Les paysans comme les animaux ont dû s'adapter, modifier leur route, et faire un grand détour pour passer sur le pont au-dessus du canal d'irrigation du projet (figure 29).

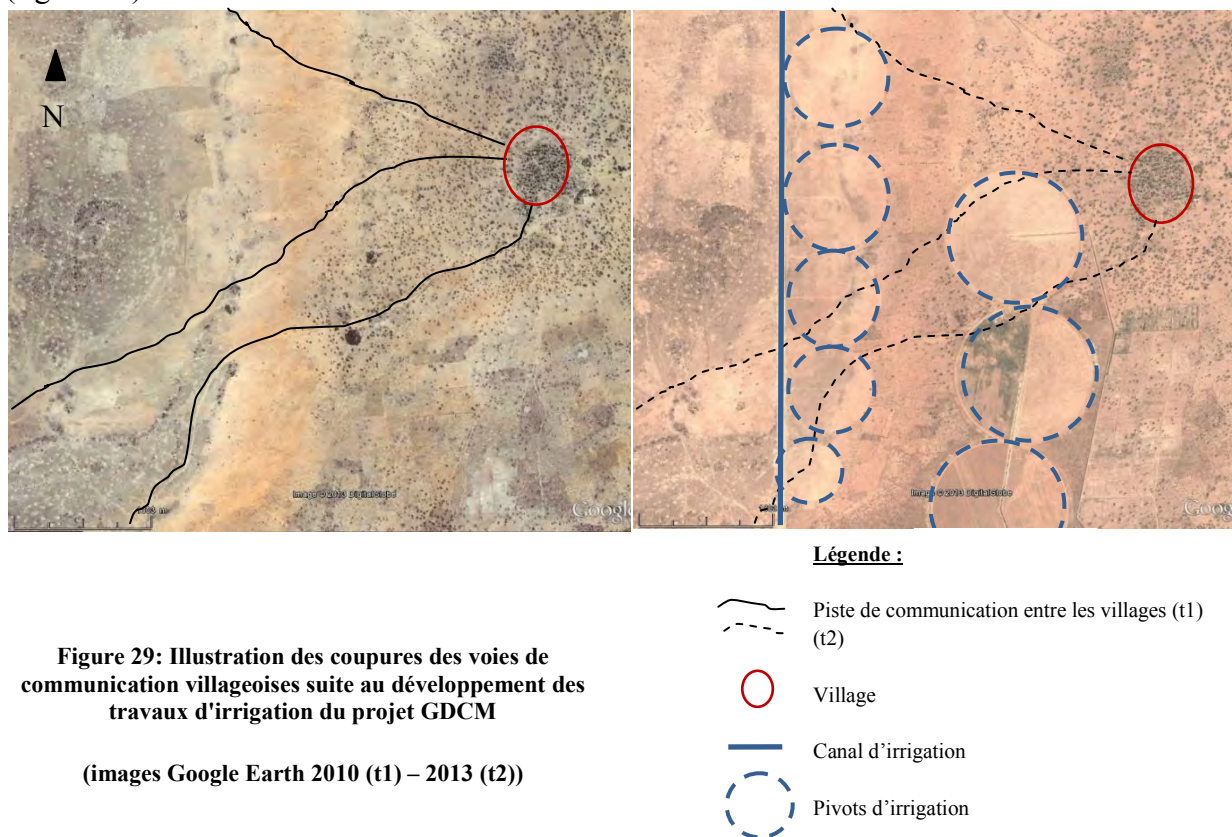


Figure 29: Illustration des coupures des voies de communication villageoises suite au développement des travaux d'irrigation du projet GDCM

(images Google Earth 2010 (t1) – 2013 (t2))

Accès rapide à des terres irrigables idéalement situées en amont du réseau d'irrigation et à côté de la route, mise en œuvre du projet sans « contraintes humaines », MK mène son projet au mieux grâce à son capital social. L'investisseur qui est à la tête d'une des plus importantes entreprises du pays, nous a expliqué qu'il disposait d'un important réseau relationnel et qu'il était actif dans la sphère politique malienne¹⁰⁶. Ce sont ces atouts qu'il a su mobiliser. Le projet est d'ailleurs présenté par le pouvoir politique comme un exemple du succès possible de l'investissement national dans le domaine agricole.

En 2013, le projet de MK est le seul projet porté par un investisseur privé sur une zone supérieure à 5 000 ha qui soit toujours actif. L'investisseur, malgré le contexte politique et sécuritaire difficile du Mali, a pu maintenir son projet. Ses réseaux relationnels, vers la Côte d'Ivoire ou le Sénégal, donc orientés vers le sud et l'ouest du pays, ont pu assurer son approvisionnement en intrants (engrais et semences) malgré la crise. Etant donné le peu de

¹⁰⁶ Entretien du 15/09/2011

projets actifs sur le terrain, l'Office du Niger « a été conciliant » pour chacune des demandes d'un investisseur qu'il peut présenter comme un modèle de réussite.¹⁰⁷

Il est nécessaire, à la lecture de ses projets de discuter de la notion de « réussite », qu'est-ce qu'un « projet réussit » ? Au sens de certains investisseurs, il semble de l'objectif de réussite est lié à des attentes techniques, économiques et politiques. Certains, comme le projet N'Sukala, semblent complètement occulter la dimension sociale, l'impact sur les paysans présents sur les terres du projet.

Pour la majorité des projets, la question foncière reste la plus délicate. Bon nombre d'entre eux ne respectent pas la législation en place, démarrent les travaux, avant d'avoir obtenu les autorisations, marquent l'espace foncier, avant d'en avoir « le droit ».

7 Des projets, des acteurs, des arrangements

De tous les projets présentés dans ce chapitre, celui de Sukala peut être considéré comme un succès, au sens de l'atteinte de ses objectifs propres. Le projet MCA et le projet GDCM présentent aussi des éléments de réussite, même s'ils sont plus lents à s'étendre pour le MCA, et limités par les moyens financiers pour GDCM.

Certains projets ont disparu (Malibya), sont morts avant même d'être nés (CEN-SAD) ou sont en phase d'attente de résurrection (PSM). D'autres (Tomota et UMEOA) se poursuivent, mais très lentement, au prix de très grandes difficultés et sans que l'on ne voie clairement leur apport sur le terrain.

Constatons qu'un élément essentiel de la « réussite » est la capacité à développer des *arrangements politiques*, liés à leur pouvoir ou aux relations préalables que les investisseurs ont pu nouer avec les membres du gouvernement. C'est bien parce qu'ils n'avaient pas ces accointances que les promoteurs sud-africains de PSM ont failli. C'est parce que le régime libyen s'est effondrée que le projet Malibya a disparu.

Ces arrangements politiques permettent aux investisseurs de développer des arrangements de différentes natures :

- Arrangement financier (pour négocier les montants de la redevance en eau, des participations financières des différentes parties...)
- Arrangement institutionnel (pour négocier le déroulement des procédures, les délais, et ainsi pouvoir développer leur projet malgré le non-respect des règles en vigueur)
- Arrangement technique (pour négocier les débits d'eau d'irrigation que l'ON affecte au projet)

Ces arrangements sont avant tout liés à l'ampleur de ces projets, et donc à la reconnaissance qu'en a le gouvernement. On remarque tout de même que les porteurs de ces grands projets industriels, capables de négocier, sont connus de la sphère politique ou économique malienne.

¹⁰⁷ Extrait d'un entretien téléphonique avec MK en Août 2013

Les arrangements financiers, institutionnels, techniques, permettent aux investisseurs de négocier les conditions de mise en œuvre de leur projet à leur avantage. Ils leur permettent en particulier de se passer d'arrangements sociaux, avec les populations locales, dont les droits fonciers, les lieux d'habitation, les activités économiques, les axes de déplacement, etc., sont ignorés, voire déniés, pour ne pas avoir à mener des négociations qui pourraient être longues et coûteuses.

Un type d'arrangement prédomine dans ce système : l'arrangement politique. Il peut en effet être considéré comme *la clé d'entrée* permettant aux investisseurs de pouvoir développer les autres types d'arrangements. A l'inverse, un arrangement financier entre deux acteurs ne permet pas forcément de développer un arrangement politique, ces arrangements peuvent donc être considérés comme des facilitateurs du projet (figure 30).

Un arrangement facilitateur n'assure pas à l'investisseur une possibilité de négociation sur les autres types d'arrangements, mais elle ne l'exclue pas. A contrario, un arrangement clé permet de faciliter l'ensemble des arrangements facilitateurs si l'investisseur le souhaite. Es arrangements ont lieu à une échelle qui n'est pas locale, elle est au moins régionale, avec comme acteurs inclus dans les processus d'arrangements, les membres de l'ON et/ou du gouvernement. Les arrangements politiques restent presque « virtuels », car les projets sont peu développés, mais confère à l'investisseur un véritable pouvoir. Symptôme de la centralisation qui demeure importante au Mali, ces arrangements ne sont efficaces, et pratiqués, qu'aux niveaux centraux de l'Etat : gouvernement et ON. Les collectivités locales sont vues comme trop liées aux acteurs ruraux, et comme faciles à contourner grâce à des appuis plus élevés dans la hiérarchie de l'Etat.

Les arrangements institutionnel, financier et technique sont des arrangements facilitateur qui permettent aux investisseurs de développer, ou simplement de maintenir leurs projets en vie en attendant d'avoir les réelles capacités de les développer. Mais l'arrangement politique, lié au capital social et aux relations de l'investisseur, est un arrangement clé. Ce sont bien le capital social et les relations politiques qui font que les projets Tomota et UMEOA se maintiennent et perdurent malgré toutes leurs difficultés.

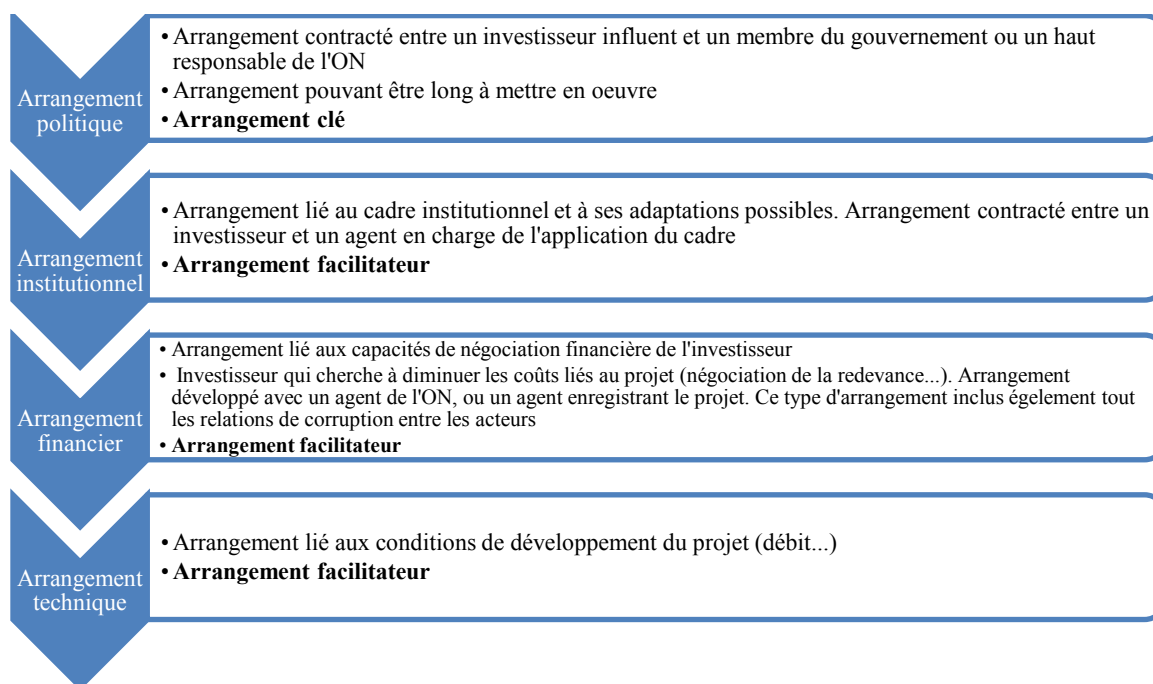


Figure 30: Typologie des arrangements développés par les grands investisseurs privés

Suite aux appels aux investisseurs, à l'arrivée en masse des investisseurs, les modèles de développement agricoles sur lesquels doivent reposer le développement de l'irrigation en zone ON se cherchent. On observe non plus un, mais, des modèles de développement, portés une importante diversité d'investisseurs. Les acteurs s'arrangent pour maintenir leur place, ou répondre à des ambitions politiques. Les arrangements que nous avons décrits au travers de ces études de cas permettent en effet aux projets privés de se maintenir individuellement, mais sans toujours assurer leur réussite technique et économique. Les arrangements ne font pas forcément succès. La majorité de ces grands projets, malgré le développement d'arrangements, connaissent aujourd'hui un échec. La maîtrise technique du projet (conception, gestion...) et les disponibilités financières jouent. C'est là que se situent la différence entre N'Sukala et MCA.

Le projet de N'Sukala est simple. Le modèle de gestion est connu. Les moyens financiers sont disponibles. Les arrangements politiques ont ouvert la voie, mais c'est la qualité du projet qui en fait le succès. Mais le projet N'Sukala est aussi probablement le moins novateur, le plus classique. Le projet du MCA est complexe et nécessite une gouvernance à inventer. MCA-Mali n'a pu mobiliser tous les financements nécessaires.

Les arrangements fonciers contournent les règles en vigueur mais ils le font finalement avec l'accord des responsables, qui s'arrangent avec les investisseurs.

Le système de gestion, suite aux changements institutionnels que l'Etat a imposé (Création d'un ministre, développement de nouvelles règles d'installation foncières pour les investisseurs...) est censé réguler ce phénomène. Mais les arrangements développés par les investisseurs permettent à la dynamique de privatisation lancée par le gouvernement de perdurer. Les grands absents dans ces arrangements sont les acteurs ruraux déjà en place :

paysans et éleveurs eux-mêmes, mais aussi collectivités locales nouvellement mises en place par la décentralisation. Comme au temps colonial, comme au temps du gouvernement socialiste, comme au temps du gouvernement militaire, la zone ON reste une zone d'exception. Les arrangements restent donc eux-aussi peu décentralisés, au moins pour les grands investisseurs.

Nous allons à présent analyser comment le cadre institutionnel étatique participe à l'échec de ses propres objectifs : le développement du foncier irrigué, par un manque crucial d'encadrement, de gestion et de régulation, en un mot, de gouvernance.

Chapitre 5 : Nouveaux acteurs, nouvelles règles, nouveaux arrangements, ... nouveaux résultats ?

« Comme je l'ai dit les potentiels irrigables sont énormes, près d'un million d'hectares. Au moment où je vous parle, l'aménagement se situe sur 150 000 ha, sur lesquels nous exploitons près de 100 000 ha en 2012. Donc il y a beaucoup à faire. Le barrage n'a pas du tout atteint sa capacité de production, c'est-à-dire son potentiel irrigable. Nous sommes en train de tout faire pour amener les investisseurs [...] Mon dernier mot c'est d'encourager les investisseurs et les partenaires à venir, parce qu'on ne peut pas dire qu'il y a un manque de ressources. Ce n'est pas la terre qui manque, ni l'eau. Il faut beaucoup de ressources pour aménager ces terres, le problème est à ce niveau. L'Etat fait tout ce qui prime : la volonté politique y est. Le défi est d'attirer les investisseurs. »

Amadou Boye Coulibaly, PDG de l'ON, 21/11/2012

Depuis les premiers appels lancés aux investisseurs, les discours politiques ne cessent de mettre en avant les avantages liés aux investissements en zone Office du Niger. Les arguments mettent en avant un potentiel irrigable (qui diffère selon les discours 1 ou 2 millions d'hectares). Les appels sont basés sur la volonté d'attirer les investisseurs. Mais comment les attirer, par quelles conditions ?

Pour étudier ces conditions d'accueil des investisseurs, nous allons analyser les cadres institutionnels et réglementaires censés encadrer les investissements et discuter de leur mise en œuvre. Ces cadres ont récemment changé. Cela a entraîné des bouleversements majeurs.

Tout d'abord, le paysage institutionnel s'est complexifié : création d'un secrétariat d'Etat, puis d'un ministère en charge du développement de la zone ON. Ce ministère est le ministère de tutelle de l'ON, qui remplace donc l'ancien ministère tutelle, celui de l'Agriculture. Il définit les orientations stratégiques du développement de la zone ON. En terme de gestion du foncier irrigué, plusieurs investisseurs se sont rapprochés M-DIZON pour développer leur projet.

Plusieurs autres ministères interviennent, soit de façon transversale, soit de façon ponctuelle, dans la gestion foncière des terres de l'Office du Niger :

- Ministère du Logement, des Affaires Foncières et de l'Urbanisme : il intervient pour l'octroi des titres fonciers dans les cas où cette procédure est requise ainsi que pour l'enregistrement des baux au bureau des domaines et du cadastre de Ségou. Il diligente les procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique et intervient dans les opérations de réinstallation. Le Ministre en charge de ce département est aussi signataire de la Convention avec N'Sukala.

- Le Ministère de l'Environnement, à travers ses directions nationales et leurs démembrements régionaux et locaux - et plus particulièrement les services de l'assainissement et du contrôle des pollutions et des nuisances - intervient dans les études d'impact environnemental, d'audit et de suivi environnemental. Le permis environnemental est signé par le Ministre de l'Environnement.
- Le Ministre de l'Industrie assure la tutelle des investissements à composante principalement industrielle (N'Sukala, PSM)
- Le Ministre des Finances apprécie et met en œuvre les facilités et avantages financiers prévus par le Code des investissements ;
- Les autres ministères (Eau et Energie, Santé, Hydraulique, Agriculture, etc.) peuvent aussi participer à l'élaboration et (ou) au suivi des projets, en étant par exemple membres du comité de validation d'un rapport EIES, ou du comité technique de surveillance et de suivi des baux, qui met en œuvre le PGES ou venir en appui à certains projets (Malibya, Tomota)

De nombreux investisseurs se sont donc rapprochés des différents ministères du gouvernement. L'ON, historiquement tout puissant, a en partie perdu son pouvoir foncier ; il applique des décisions prise en amont du système institutionnel.

Le paysage institutionnel de la gestion du foncier en zone ON est donc composé d'une multitude d'acteurs, aux pouvoirs a priori très hétérogènes. Les différentes règles de gestion relatives à l'accueil des investisseurs ont été présentées au cours du chapitre 3, Nous allons donc analyser comment ses acteurs trouvent leur place au sein du système foncier, et comment ils régulent ce système.

1 Le cadre institutionnel des investissements privés interpellé par les pratiques

Le terme « institutionnel » est ici utilisé dans le sens classique d'ensemble de règles et d'organismes établis dans un but d'intérêt collectif.

1.1 Analyse de quelques expériences d'investissement agricole dans la zone ON : un cadre institutionnel effectif ?

Les différentes expériences d'investissements privés dans la zone Office du Niger, démontrent, d'une part la diversité des portes d'entrées empruntées par les investisseurs et la diversité du contenu des contrats, et d'autre part les décalages entre « les pratiques » et les dispositions législatives et réglementaires prévues pour la mise en œuvre des conventions. Ces aspects seront étudiés à partir des expériences Malibya, N Sukala, Tomota, GDCM et SOSUMAR.

1.1.1 La grande diversité des portes d'entrée

Le premier constat est la diversité des portes d'entrée choisies par les investisseurs. La démarche d'obtention de baux expliquée plus haut, n'est pas une démarche standardisée. Cette démarche, qui va de la demande auprès du DG de l'ON à la signature du bail, en passant par « la lettre d'accord de principe » et l'élaboration éventuelle d'une convention, est suivie par la plupart des investisseurs nationaux ; les investisseurs étrangers, eux, passent par des conventions avec l'Etat central qui, dès lors, tiennent lieu de « lettre d'accord de principe ». L'Etat central impose des choix politiques forts, en faisant abstraction des nouvelles règles édictées, mais non mises en œuvre.

Les signataires des conventions diffèrent, en fonction de la porte d'entrée choisie par l'investisseur. Ainsi, la convention Malibya Agriculture a été signée par le Ministre de l'Agriculture, la convention SOSUMAR (Illovo Holding – PSM) avec le Ministre de l'Industrie et du Commerce, la convention N'Sukala avec le Ministre du Logement, des Affaires Foncières et de l'Urbanisme, la convention GDCM avec le secrétaire d'Etat du SEDIZON. Quant à l'attribution de 100 000 ha au Groupe Tomota, elle n'a pas donné lieu à une convention, malgré la superficie concernée. Les ministres signataires deviennent de fait les ministères de tutelle des projets concernés.

L'Office du Niger se trouve souvent mis devant une situation de fait. Il doit alors tout faire pour satisfaire aux différents engagements souscrits par les différents représentants de l'Etat. L'émiettement des missions de supervision entre différents ministères, en l'absence de structure de coordination générale n'est pas de nature à faire émerger une règle commune.

1.1.2 Quelques différences dans le contenu des contrats

La structure des conventions et des contrats de bail est à peu près identique pour tous les investissements privés. Mais il existe des différences dans leur contenu, notamment en ce qui concerne, d'une part, les droits fonciers affectés à l'investisseur, la redevance foncière et la redevance eau et, d'autre part, certaines dispositions, relatives, entre autres, aux relations avec les tiers.

Dans les différentes conventions, le gouvernement s'engage à mettre à disposition de l'investisseur, sous forme de bail emphytéotique ou ordinaire, des terres « *libres de toute entrave judiciaire ou propriété individuelle ou collective* ». Mais certains investisseurs, notamment N'Sukala SA et PSM, ont reçu par « *cession directe à titre onéreux en toute propriété* », une superficie de 857 ha (surface standard pour un site industriel), « *libre de tout inscription, hypothèque ou autre droit* », devant servir à l'implantation des installations industrielles projetées.

La convention Malibya stipule que les 100 000 ha mis à disposition de cette société, le sont gratuitement alors que la Convention pour le projet PSM prévoit une contrepartie financière aussi bien pour le titre foncier (857 ha) pour la construction de l'usine et ses dépendances que pour le terrain donné en bail pour les zones de teste des pivots (134 ha). La valeur financière de la redevance foncière pour la durée du bail est estimée à 2,5 milliards de FCFA pour les 50 ans. Dans le cadre du projet N'Sukala SA la convention prévoit une redevance de 2,3 milliards de FCFA, une convention moins chère de 0,6% par rapport au projet PSM, pour la même superficie. Par contre, ni la convention, ni le contrat de bail GDCM ne mentionnent de redevance à payer pour le bail. Il n'y a pourtant dans les textes aucune différence de

traitement accordée aux investisseurs historiquement implantés dans la zone, ou aux investisseurs nationaux.

Un traitement différencié est également accordé à la question de la sous-location. L'article 7 du contrat de bail entre l'ON et GDCM stipule que cette dernière peut sous louer son domaine dans le respect strict des clauses du contrat. Mais la sous-location ne pourra intervenir qu'après l'aménagement du domaine. La Société Malibya, par contre, n'a pas le droit de céder ou de louer à tiers les terres mises à disposition sans l'accord écrit de la partie malienne. Là encore, pourtant, à priori, les textes ne prévoient pas de différence de traitement entre les investisseurs étrangers et les investisseurs nationaux.

Les questions de l'accès à l'eau et de la redevance eau sont également traitées de manière très différente selon les projets. Mention est faite de ces aspects dans toutes les conventions et contrats de bail. Par l'article 8 de la convention Malibya, le Mali s'engage à «*offrir*» à Malibya tous les permis d'usage de l'eau du canal de Macina ainsi que des eaux souterraines¹⁰⁸, selon les besoins déterminés par l'étude de faisabilité économique du projet. Plus précisément, il s'engage à «*permettre à Malibya d'utiliser la quantité d'eau nécessaire et sans restriction pendant l'hivernage*», et à «*assurer la quantité d'eau nécessaire pour les cultures moins consommatrices d'eau*» pendant l'étiage, à partir du Canal du Macina. Quant à la redevance, elle est fixée à 2470 CFA/ha/an pour l'irrigation par aspersion et 67 000 francs CFA/ha/an pour l'irrigation par gravité. Les mêmes montants sont indiqués dans la convention GDCM. Le fait d'indiquer le montant de la redevance dans la convention est en contradiction avec les dispositions du décret de gérance, qui soulignent que ce montant est fixé par arrêté du Ministre de l'Agriculture.

La question de la réinstallation des populations est peu traitée dans la plupart des contrats.¹⁰⁹ Elle constitue néanmoins un point important de la convention avec GDCM. Conformément aux clauses de la convention la liant au gouvernement, cette société s'engage, entre autres, à proposer, en cas de nécessité, un plan de réinstallation des populations déplacées et à identifier un modèle d'exploitation qui intègre les populations locales dans le projet. Par ailleurs, à l'instar des autres conventions, les terres mises à disposition sont présumées libres de toutes entraves judiciaires qui pourraient en empêcher l'exploitation. L'article 4 précise que, «*au cas où la superficie attribuée touche des zones sensibles telles que les villages, les lieux sacrés, les pistes de transhumance et les champs, l'exploitation tiendra compte des mesures compensatoires en vigueur*». Il s'agit là d'une nouveauté qui, quoique conforme aux dispositions légales en vigueur, ne figure pas de façon expresse dans les divers contrats et conventions. P-ê faut-il discuter le concept de «*mesures compensatoires en vigueur*»? cela existe-t-il? y-a-t-il un standard pour les lieux sacrés? les pistes?

Ainsi, en fonction de la porte d'entrée, de l'objet de l'investissement, du poids politique, et des arguments développés par l'investisseur lors des négociations, les contenus des contrats varient d'un projet à l'autre. Voyons ce qu'il en est de la mise en œuvre.

¹⁰⁸ Convention du projet Malibya <http://farmlandgrab.org/wp-content/uploads/2010/07/Convention.pdf>

¹⁰⁹ Elle a été renvoyée aux responsabilités de l'Etat dans le cadre du projet Malibya.

1.2 La mise en œuvre des projets et les dispositions légales

1.2.1 Les écarts dans la mise en œuvre des dispositions relatives à l'attribution et la gestion des baux

L'existence de différentes portes d'entrées peut aussi aboutir à des incohérences entre les attributions et les planifications établies. L'Etat a ainsi attribué des superficies à des investisseurs étrangers, alors que l'Office du Niger attribuait ces mêmes terres à des investisseurs nationaux. On retrouve ici une règle « de fait », laissant la gestion des investisseurs étrangers à l'Etat central et ses ministères. Ainsi, 871 267 ha ont-ils été attribués entre 2004 et 2009, dépassant largement les objectifs d'extension fixés par le SDDZON à 120 000 ha à l'horizon 2020.

Au regard du nombre élevé de lettres d'accord de principe délivrées (abusivement appelées « attributions provisoires » par l'ON) et de la non-réalisation des études requises, on peut s'interroger sur l'efficacité des commissions de baux et des enquêtes préliminaires réalisées par la Direction de l'ON.

En effet, l'Office du Niger semble peu juger du professionnalisme ou de la capacité technique et financière du promoteur, avant de délivrer la lettre d'accord de principe. Les critères de sélection de l'investisseur n'ont pas été précisés. Cette absence de critère de sélection fait que n'importe qui peut déposer une demande et recevoir une lettre d'accord de principe. Cette procédure offre, notamment, l'opportunité à des promoteurs relativement éloignés des réalités du terrain et du milieu agricole, de présenter une demande. Nombre d'entre eux se retrouvent ensuite dans l'incapacité de réaliser les études nécessaires à l'obtention du bail.

Le faible rythme de transformation des lettres d'accord de principe en baux, les délais de réalisation des études (01 an) ou de mise en valeur de la terre dépassent les durées légales (1 et 3 ans), et la faible mise en valeur des superficies attribuées sont les conséquences de ce manque de critères de sélection judicieux et adaptés au contexte. Les sélections reposent plutôt sur des relations entre personnes, que sur des critères économiques et techniques.

Au cours de la période 2004-2009, seuls 5,8% des 871 267 ha attribués l'ont été par contrat de bail, c'est-à-dire après réalisation effective des études techniques et de faisabilité et après avoir fait l'objet d'une attribution définitive de la part de l'Office du Niger. Sur les 94,2% restant, 60% des projets sont encore à l'étape de lettre d'accord de principe. Sur les superficies attribuées en bail, seules 23% ont donné lieu à une mise en valeur effective. Pour 54% des superficies encore en attribution provisoire les délais de réalisation des études sont dépassés (Office du Niger, 2009). Cette situation traduit probablement le fait qu'un grand nombre de demandes sont à but spéculatif et non à but productif : certains se positionnent pour des attributions qu'ils pourront par la suite négocier avec des entrepreneurs financièrement mieux nantis.

Les dispositions du Décret de gérance relatives aux délais de réalisations des études et des aménagements sont rarement respectées. La signature du contrat de bail et de son cahier de

charge, est en principe précédée d'une validation par la commission des baux sur la base d'une concertation finale entre les différents intervenants de l'Office et de l'élaboration d'un cahier des charges précisant les différents points du contrat, notamment les obligations incombant à l'investisseur. Cette commission a été mise en place à l'Office du Niger fin 2007, suite au nombre élevé de demandes d'installation. Mais apparemment, elle n'est pas encore effective. Les contrats de bail existant ont été directement signés par le PDG, sans passage préalable par cette commission.

1.2.2 La mise en œuvre des dispositions relatives aux études d'impact environnemental et social

Nous rappelons que l'exécution de tout projet ne peut commencer sans le permis environnemental délivré par le Ministre de l'environnement après examen des études d'impact. Par ailleurs, deux autres préalables doivent être remplis. En premier lieu, le « promoteur » doit informer les populations, particulièrement les personnes susceptibles d'être affectées par le projet. En second lieu, une consultation publique doit être organisée autour du projet, par le représentant de l'Etat ou le maire du lieu d'implantation, pour permettre aux populations de faire valoir leurs préoccupations.

La prise en compte des impacts des projets touchant aux intérêts directs des personnes vivant sur les sites d'implantation des projets a conduit les autorités à adopter un nouveau décret qui prend en compte l'impact environnemental et **social** des projets. Selon le dit décret, l'étude d'impact environnemental et social est « *l'identification, la description et l'évaluation des effets des projets sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage, y compris les interactions entre ces facteurs, le patrimoine culturel, socioéconomique et d'autres biens matériels* ».

Pour permettre à l'administration de s'acquitter correctement de sa mission de contrôle de l'impact des projets, le décret 08-346 avait introduit une disposition, considérée comme une grande avancée dans le contrôle environnemental. Il obligeait les promoteurs des projets à payer 1,5% du coût total de leurs projets au moment du dépôt des dossiers. Sa logique était une logique de financement du contrôle administratif par les promoteurs des projets. Après l'adoption du décret, certains agents de l'administration faisaient état de griefs formulés par les investisseurs nationaux et étrangers. Une année plus tard, le décret a été modifié. Le communiqué du conseil des ministres publié à cette occasion justifiait la modification du décret par le fait qu'il avait révélé certaines insuffisances de nature à décourager les investisseurs dans le pays. Deux raisons qui étaient évoquées dans le communiqué :

- le montant disproportionné du coût de réalisation de l'étude d'impact environnemental et social, surtout pour des superficies importantes (cas des gros projets d'investissements).
- l'obligation de paiement de tous les frais afférents à la réalisation de l'étude d'impact environnemental et social lors du dépôt du dossier, alors que généralement, à cette phase, le financement des projets n'est pas encore acquis.

Après la modification du décret, c'est un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement, des finances et des investissements qui fixe le montant des frais afférents à

la réalisation de l'étude d'impact environnemental et social, ainsi que les modalités de paiement. L'exigence du paiement de ces frais au moment du dépôt du dossier est supprimée.

Les projets d'investissement dans la zone Office du Niger portant sur des milliers d'hectares, ont tous des impacts sociaux et environnementaux et sont donc soumis à une EIES. Mais les dispositions relatives à l'EIES sont peu respectées et le degré de respect est généralement fonction de l'origine du financement.

Le décret instituant l'étude d'impact environnemental et social date de 1999, mais avant 2008, les procédures étaient peu connues des agents de l'Office, donc, peu appliquées. L'EIES ne faisait pas clairement partie des démarches préalables à l'obtention d'un bail d'exploitation. Certains promoteurs ont obtenu leur contrat de bail sans n'avoir réalisé aucune étude d'impact environnemental. C'est avec l'arrivée massive d'investisseurs étrangers, convoitant des milliers d'hectares, que la question s'est posée avec acuité. Dans plusieurs cas, les travaux d'aménagement ont commencé sans EIES préalable et parfois même sans attendre la signature du contrat de bail avec l'ON. Les promoteurs étrangers considèrent souvent que la convention signée avec l'Etat tient lieu de document juridique permettant d'entamer la phase d'aménagement, la signature d'un contrat avec l'Office n'étant « qu'une étape administrative de plus ».

Plusieurs témoignages recueillis lors des recherches de terrain témoignent que, lorsque les EIES ont lieu, à quelques rares exceptions près, leurs procédures d'exécution ne sont pas respectées.

Au-delà des mesures d'atténuation sur l'environnement physique, notamment celles prévues par le plan de gestion et de suivi environnemental, les projets doivent prendre en compte l'indemnisation des populations affectées et de leur réinstallation.

Malibya a débuté les travaux de construction de sa route et de son canal sans EIES préalable et sans prendre en compte les populations évoluant sur le périmètre du projet. Or, la zone du Macina est une zone d'élevage, avec une transhumance importante entre pâturages exondés d'hivernage et pâturages de décrue de saison sèche. Mais le projet n'a pas pris en compte cette situation et a occulté le plan d'aménagement des espaces agropastoraux élaboré par les collectivités locales et dont la mise en œuvre est en cours depuis 2006 avec l'appui de la coopération allemande. Lors des travaux d'aménagement, des gîtes d'étape ont été détruits et les pistes de transhumance ont été obstruées sur 7 km dans la commune de Kolongo.

Les projets N'Sukala et Tomota ont aussi commencé le déboisement de leurs espaces attribués sans consultation publique et sans réalisation d'une EIES. Le groupe Tomota, notamment, a défriché environ 1400 ha en 2010. Dans la zone de Bewani, les espaces déboisés par la société N'Sukala appartenaient aux villages de la zone, et représentaient « *des zones d'élevage, d'approvisionnement en bois énergie, et de cultures sèches* ». Les populations n'ont pas été suffisamment informées dans le cadre de la consultation publique requise par le décret sur l'étude d'impact environnemental et social. Elles n'ont reçu aucune indemnisation.

La même situation a prévalu dans la zone de Sanamandougou où la population s'est d'abord opposée au projet de GDCM, avant de devoir se résigner après les affrontements avec les forces de l'ordre, qui ont été suivis d'arrestations d'une part, et de promesses de la part du promoteur d'autre part (aménagement de périmètres de compensation, construction d'écoles...).

Par contre, dans le cas du financement par la BAD de l'étude d'impact environnemental et du plan de réinstallation pour le projet PSM, les directives opérationnelles de la BAD, similaires en la matière à celles de la Banque Mondiale, ont été appliquées. Plusieurs dispositions favorables aux populations ont été adoptées comme mesures d'accompagnement. Le projet a proposé trois types de mesures de compensation, discutées avec les villageois : 1) en nature - parcelles pour la riziculture ou la culture de canne à sucre ; 2) en espèces ; 3) sous forme d'assistance. Les personnes évincées de leurs champs sur le site d'expérimentation de Welintiguila (70 ha), ont reçu la somme de 50.000 FCFA/ha/an de compensation jusqu'au démarrage effectif du projet. Cette somme est destinée à compenser la non-exploitation de leurs champs. Selon eux, ce montant a été fixé à la suite d'une discussion entre le projet et les propriétaires de champs, en présence des autorités communales et villageoises. Mais cinq villages de la zone continuent de s'opposer farouchement au projet.

D'une manière générale, les entretiens avec les villageois traduisent le sentiment de malaise qui accompagne, au niveau local, la plupart des grands projets d'investissements, du fait tout d'abord du manque d'informations fiables et donc de la difficulté d'apprécier les impacts futurs et l'intérêt des mesures compensatoires proposées. Ces dernières sont souvent de l'ordre des promesses floues pour les acteurs locaux. Cela crée beaucoup de scepticisme et une grande frustration au sein des populations. Ensuite, la question des indemnités et de leur montant ne semble pas s'appuyer sur une jurisprudence bien établie : ni leur principe, ni leur montant, ne semblent faire l'objet d'une continuité dans le temps et dans l'espace : on reste dans le cas par cas.

Le problème de fond réside dans l'engagement pris par le gouvernement à mettre à la disposition des investisseurs « *des terres libres de toutes entraves judiciaires et droits fonciers* » et dans son incapacité à le faire, financièrement et sur des principes bien établis. Que disent les 7 principes sur cette question ? Permettent-ils aux investisseurs de se défausser ainsi sur le gouvernement ?

Comme déjà mentionné, les terres données en bail sont des terres non aménagées, « vierges » (ce qui n'est pratiquement jamais le cas dans cette zone, il y a toujours un usage, aussi extensif soit-il) ou sur lesquelles s'exercent des droits d'usage, coutumiers ou non, des populations riveraines, qui les utilisent souvent tout à la fois comme terres de cultures sèches, espaces pastoraux, zones de cueillette, et source de bois de feu. Bien que le décret de gérance établisse le monopole de l'Office sur toutes les terres pouvant être irriguées à partir du barrage de Markala, ces terres relèvent en réalité de deux statuts juridiques : les terres non encore immatriculées où s'exercent les droits coutumiers des populations résidentes et celles déjà immatriculées et objets de titres fonciers transférés à l'Office du Niger, et celles

L'immatriculation des terres non encore immatriculées exige normalement la purge préalable des droits coutumiers et leur compensation, dans l'esprit et dans la lettre du Code Foncier, du décret de gérance et du décret sur l'étude d'impact environnemental. Ceci incombe à l'Etat, qui n'a pas toujours les moyens financiers de le faire.

Quant aux terres déjà immatriculées par le passé, elles ne sont pas non plus sans problème. On rencontre en effet deux cas de figures problématiques. Dans certaines situations, en particulier sous la colonisation, l'Etat a procédé à l'immatriculation, mais sans avoir pris la peine de mener toutes les enquêtes requises, puisque l'Etat les a souvent considérées comme vides. L'indemnisation des populations concernées, qui continuent à se considérer comme étant les propriétaires légitimes de ces terres, ont été rarement faites. Dans d'autres cas de figure, l'Etat a immatriculé (en respectant ou non les procédures) des terres considérées comme vides (pour peu que cette notion ait un sens dans une zone sahélienne qui n'a jamais été vide d'hommes et d'usages des espaces) , mais y a laissé ensuite s'y installer des populations qui ont fini par se considérer comme propriétaires. Même si ces dernières n'ont pas de droits de propriété ou même de droits coutumiers sur lesdites terres, il devient délicat, pour des raisons politiques, sociales et humanitaires, de les expulser sans compensation. Alors, conformément aux dispositions du décret sur l'étude d'impact environnemental et social, l'Etat met la compensation à la charge du promoteur du projet.

En 2002, seuls 199 046 ha étaient immatriculés au domaine privé de l'Etat¹¹⁰, dont un peu plus de la moitié au niveau des périmètres actuellement déjà aménagés (sur le million d'hectare irrigable de la zone ON).

1.3 Les choix officiels sont-ils équitables et pertinents ?

L'installation des grands privés s'est, au départ, réalisée sans tenir compte des petits exploitants. Bélières (2011) souligne que 25 000 exploitations familiales sont installées dans la zone sur des petites parcelles dont la taille moyenne est de 3ha. Les exploitants ne sont pas propriétaires de la terre. Ils sont locataires à titre gratuit, mais doivent s'acquitter d'une redevance annuelle pour l'entretien du réseau d'irrigation, dont le non-paiement entraîne non la coupure de l'eau, mais l'éviction du foncier. Ces exploitations ont beaucoup de problèmes . Selon Benoît Dave, la situation actuelle trouve son origine dans l'impasse foncière¹¹¹. Selon cet auteur, 56% des exploitations familiales disposent de moins de trois ha de terres aménagées, seuil considéré comme minimal pour faire vivre une exploitation rizicole à l'Office du Niger. Ce pourcentage est en constante augmentation car beaucoup d'exploitations se morcellent au moment des successions ou de conflits familiaux. Des exploitants surendettés sont aussi obligés de vendre une partie de leurs champs, bien que cette pratique soit interdite. Par contre, les exploitations n'ont quasiment aucune possibilité d'obtenir de nouvelles terres : les nouveaux aménagements publics destinés aux petits exploitants se font rares et sont plus souvent attribués à des fonctionnaires, des commerçants ou des migrants qui ont plus de

¹¹⁰ Dont près de 60% avaient déjà été immatriculés à l'époque coloniale.

¹¹¹ http://www.sosfaim.org/pdf/publications/dynamiques_paysannes/20_mali_officeduniger.pdf

relations sociales au sein de l'ON que les paysans. Par ailleurs, le crédit d'investissement est inaccessible pour un petit exploitant qui ne peut donc réaliser lui-même de nouveaux aménagements sur des terres non aménagées qu'il aurait obtenu.

Dans ce contexte, attribuer des milliers d'hectares aux privés sans songer à augmenter les superficies affectées aux exploitations familiales ne peut manquer de soulever des questions sur l'équité de ces choix. Les agriculteurs craignent de se voir transformer en ouvriers agricoles dans un futur proche. De plus, pour justifier l'arrivée des investisseurs, l'argument principal avancé par le gouvernement, est la modernisation de l'agriculture. Pourtant, la majorité des investisseurs ne mettent pas en valeur les terres attribuées, tandis que les exploitants pratiquent la double culture, grâce aux techniques de repiquage, ont, en moins de 20 ans, multipliés par 7 le rendement rizicole. En dehors des questions d'équité sociale, il existe donc un problème d'efficacité technique et économique.

Par ailleurs, à quelques exceptions près, les contrats et conventions ne contiennent pas de référence au marché destinataire des produits. Le rapport sur le projet CEN-SAD a soulevé plusieurs questions qui concernent tout le devenir de l'Office. Il s'agit notamment de l'importance donnée aux grandes exploitations mécanisées inadaptées à la culture du riz dans la zone Office, à la disponibilité en eau, à la question des redevances foncières, etc.

2 La Loi et les acquisitions foncières

La question des investissements agricoles met en jeu trois principaux instruments juridiques de régulation i) le *Code des investissements* qui fixe le cadre et les modalités des investissements au Mali, ii) le *Code domanial et foncier*, en tant que référence pour la gestion des terres des domaines de l'Etat et du patrimoine foncier des particuliers, iii) le *Décret sur l'étude d'impact environnemental et social des projets*.

Si ces textes constituent le cadre principal de régulation des acquisitions de grande envergure, il convient de mentionner aussi les documents liés à la décentralisation et aux conventions locales (il faudrait citer au moins la *Loi sur la décentralisation* (je ne connais pas son nom), dans la mesure où les arrangements se passent au niveau local, et même si la zone ON est une zone d'exception. Les directives concernant les orientations politiques du secteur agricole doivent aussi être prises en compte.

2.1 Des terres privées pour des entreprises agricoles privées ?

La question de l'accès foncier doit être analysée dans le cadre de la politique agricole du pays, explicitée par le Schéma Directeur de Développement du Secteur Rural (SDDR), adopté en 1992 et actualisé en 2000. Le SDDR formule trois axes stratégiques qui constituent le socle des investissements agricoles, i) la libéralisation et la privatisation du secteur agricole ; ii) l'intensification, la sécurisation et la diversification de la production agricole tout en préservant les ressources naturelles ; iii) l'intégration agriculture-industrie.

La question de la privatisation du secteur agricole implique-t-elle la propriété privée de la terre ?

La question renvoie aux contradictions entre le droit étatique fondé sur la conception du code civil français et les droits coutumiers en vertu desquels sont exploitées (et non détenues) les terres dans les zones rurales. Le Code domanial et foncier traite principalement de l'organisation des domaines de l'Etat, du foncier urbain et des titres de détention délivrés par l'Etat. Concernant ce dernier aspect, l'article 35 du Code domanial et foncier dispose que les terrains du domaine privé de l'Etat sont attribués selon un certain nombre de modalités, à savoir, la concession rurale, la cession, la location et l'affectation.

En vertu de ces différentes modalités, les documents délivrés peuvent être soit des titres précaires, soit des titres fonciers définitifs. Ce sont :

- *la concession rurale* qui est le droit accordé par la puissance publique, le concédant, à une personne appelée *concessionnaire*, de jouir à titre provisoire, de l'usage d'un terrain pour le mettre en valeur selon des conditions prévues dans l'acte de concession et le cahier des charges annexé.
- *le bail emphytéotique* par lequel le bailleur confère au preneur, *l'emphytéote*, moyennant le versement d'une redevance annuelle, un droit réel immobilier de longue durée appelée emphytéose, susceptible d'être hypothéqué mais non cédé.
- *le bail avec promesse de vente* qui est un contrat par lequel l'Etat donne en jouissance un terrain, à charge pour le locataire de le mettre en valeur, et s'engage à l'expiration du bail et à la condition que le terrain ait été mis en valeur dans les conditions fixées par le bail, à le vendre au locataire moyennant un prix fixé par décret pris en Conseil des Ministres.
- *le titre foncier* qui, en vertu de l'article 169 du Code domanial et foncier, est le titre définitif et inattaquable ; il constitue, devant les juridictions maliennes, le point de départ unique de tous les droits réels existant sur l'immeuble au moment de *l'immatriculation*.

Les détentions coutumières se trouvent dans une situation toujours ambiguë. Si les droits coutumiers sont reconnus, les terres sur lesquelles ils portent font partie du domaine privé de l'Etat. En reconnaissant et confirmant, en son article 43, les droits coutumiers, le Code domanial dispose que nul individu, nulle collectivité, ne peut être contraint de céder ses droits si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnisation. De cette disposition découlent trois conséquences majeures soulignées par le Code. Premièrement, les droits coutumiers peuvent, à la suite d'une enquête publique et contradictoire, faire l'objet d'un titre opposable aux tiers. Ensuite, en vertu des dispositions de l'article 45, quand ils comportent une emprise évidente et permanente sur le sol, se traduisant par des constructions ou une mise en valeur régulière, sauf en cas d'interruptions justifiées par le mode de culture (les jachères notamment), ils peuvent être concédés au profit de tout tiers ou être transformés en droit de propriété au profit de leur titulaire. Enfin, conformément aux précisions données à l'article 47, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique utilisée uniquement pour les titres fonciers est, sous certaines réserves, applicable en matière de purge des droits coutumiers.

Il est intéressant de relever la différence que le Code, sans le dire expressément, fait entre la purge des droits coutumiers et l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'expropriation pour cause d'utilité publique s'opère par autorité de justice et son régime ne s'applique qu'aux biens immeubles immatriculés (art. 225 et 226). Mais le Code, en disposant que les droits fonciers coutumiers (individuels) peuvent être transformés en droit de propriété, a voulu signifier clairement que la notion de propriété ne s'applique pas à ces droits. Le législateur a pris la précaution de préciser que « *la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique est applicable en matière de purge de droits de propriété sous réserve des dispositions suivantes...* ». Il faut donc comprendre que la purge des droits coutumiers s'inscrit dans une autre logique et qu'on lui applique simplement la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique qui est cependant soumise à la procédure prévue à l'article 44. Avant l'adoption de l'arrêté de cessibilité, une enquête publique et contradictoire doit révéler l'existence de droits coutumiers sur le bien immobilier. Si à l'issue de l'enquête, « *on aura constaté l'existence de droits coutumiers, leur purge, qui consiste à indemniser les détenteurs de ces droits révélés, sera poursuivie selon la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévue par la présente loi. En cas de purge des droits collectifs, le montant de l'indemnité est réparti entre chacun des codétenteurs selon l'accord conclu entre les intéressés et enregistré au tribunal compétent ou à défaut d'accord par décision de ce même tribunal. Si cet accord ou cette décision n'est pas intervenu à la date où l'expropriation doit prendre effet, le montant de l'indemnité est consigné jusqu'à leur intervention* » (art.47).

Au regard des insuffisances du Code domanial et foncier dans la gestion du foncier dans les zones rurales (relatives à la reconnaissance et la validation des droits coutumiers) la loi d'orientation agricole (LOA) de 2006 a prévu l'adoption d'une loi sur le foncier agricole. Celle-ci est toujours à l'Etat de projet. Certaines de ses dispositions concerneraient directement les investissements agricoles. L'article 82 du projet met l'accent sur la promotion de l'investissement, la capitalisation et l'accroissement de la promotion agricole et annonce que des mesures seront prises pour alléger les coûts et simplifier les procédures d'établissement des titres fonciers, de concessions rurales, et de baux de longue durée pour les exploitants agricoles. Le deuxième alinéa de cet article mentionne que « *l'Etat prend les dispositions pour faciliter l'obtention de titres fonciers aux exploitants nationaux et la conclusion de baux avec cahier des charges aux exploitants étrangers désirant s'investir dans le développement Agricole au Mali* ». Les étrangers seraient exclus de l'obtention d'un titre foncier ? Ceci ne ressort dans aucune disposition du Code domanial et foncier.

La question foncière est devenue tellement importante au Mali, en particulier du fait des investissements privés et étrangers que des Etats généraux du foncier se sont tenus dans les régions du pays et se sont achevées par les Assises nationales de Bamako, en décembre 2009 : Ils ont été l'occasion d'une grande explication entre les différents acteurs¹¹².

¹¹² http://apf.francophonie.org/spip.php?page=imprimer&id_article=1442

2.2 *Les mécanismes locaux de régulation : décentralisation et conventions locales*

A la suite des événements de mars 1991 (rébellion au nord Mali), le processus de démocratisation, accompagné de la décentralisation administrative, a conféré une place aux collectivités territoriales (régions, cercles et communes) et aux communautés dans la gestion des questions foncières.

Le Code des collectivités énumère parmi les compétences des collectivités territoriales la gestion domaniale et foncière. Le Code domanial et foncier prévoit un domaine pour les collectivités, dont les modalités de constitution et de gestion ont été déterminées par la loi n°96-050/P-RM du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales. Selon cette loi, les collectivités territoriales élaborent des schémas d'aménagement prévoyant différents domaines selon les vocations des espaces et elles gèrent ces domaines à travers leurs organes. Cette gestion doit tenir compte de l'existence des lois et des conventions locales. Les organes délibérants des collectivités territoriales peuvent également procéder, dans le cadre de la gestion des activités rurales, à des délégations de pouvoirs aux autorités coutumières.

Il faut rappeler qu'aujourd'hui au Mali, face à la dégradation profonde des ressources naturelles, on assiste à la multiplication des conventions locales pour la gestion de ces ressources et la prévention des conflits entre les différents utilisateurs. Outre la loi 96-050 concernant le domaine de collectivités, plusieurs autres textes font référence aux conventions locales. Le Code Domanial et Foncier dispose que les conventions coutumières sont reconnues. Les conventions existant actuellement, il faut le souligner, concernent plus les ressources naturelles que les terres de culture. Il existe également des textes juridiques importants de gestion des ressources naturelles comme la Charte pastorale et le Code de l'eau.

2.3 *Les mécanismes légaux de protection des droits humains*

Il existe des mécanismes pouvant être mobilisés par tout citoyen en vue de défendre ses droits. Ces mécanismes sont de plus en plus promus, en liaison avec la volonté d'édification d'un Etat de droit. Il s'agit des droits civils et économiques garantis par la constitution et dont certaines organisations, comme l'Association Malienne des Droits de l'Homme (AMDH) et la Ligue pour la Justice et les Droits de l'Homme (LJDH), tentent d'imposer le respect à l'Etat. Cependant, la complexité de l'organisation administrative et juridictionnelle impressionne la plupart des citoyens des zones rurales, qui ignorent qu'il y a des recours contre les décisions de l'administration. Ces recours peuvent être d'ordre administratif (gracieux et hiérarchique) ou juridictionnel. L'institution, depuis plusieurs années, d'un Médiateur de la République qui a nommé des représentants dans les différentes régions du pays, est de nature à renforcer les possibilités de contestation des décisions de l'administration.

La question que l'on peut se poser est de savoir si l'ensemble du dispositif que nous venons de décrire permet d'assurer la régulation des acquisitions foncières de grande envergure et de protéger les droits.

3 Des mécanismes de régulation peu efficaces

Les mécanismes de régulation décrits ci-dessus connaissent plusieurs limites ; i) la majorité d'entre eux ne fonctionnent pas ; ii) les processus de production normative ne sont pas achevés et ne permettent donc pas l'application des textes ; iii) les règles finalement mises en place ne sont pas adoptées ; iv) L'Etat ne tient pas son rôle de régulateur ; v) les mécanismes locaux de régulation sont faibles ; vi) les populations ne réussissent pas à transformer leurs frustrations en mouvement politique.

3.1 Les dysfonctionnements des mécanismes de régulation

Les essais d'application de ces textes ne sont pas concluants.

Ainsi, le décret rendant obligatoire les EIES, existe depuis le début des années 2000, mais il n'a été appliqué qu'à partir de 2008 suite à l'arrivée de grands investisseurs étrangers. La conduite de ces études peut être de piètre qualité et leur validation n'est pas soumise à une liste de critères précis. La réalisation des EIES est partielle et peu contraignante. Les consultations publiques se résument la plupart du temps en une exposition du projet par le promoteur mais ne donnent pas lieu à de réels échanges entre les privés, l'Office, les collectivités territoriales et les populations affectées par le projet. De plus, certains promoteurs ne respectent pas les engagements qu'ils ont pris dans le cahier des charges délivré à l'issue de l'EIES (déboisement, extractions dans les carrières et pollutions sans versement de taxes). Ces pratiques abusives ne sont pas sanctionnées par le Ministère de l'Environnement, en charge de cette fonction de contrôle, mais jusqu'ici non financé pour le faire, faute d'accord définitif sur le montant de la taxe imposée aux investisseurs à cet égard¹¹³.

En ce qui concerne l'impact des projets sur les populations locales, installées sur ces et pratiquant des activités d'agriculture pluviale, d'élevage extensif ou de collecte de bois de chauffe, aucune directive nationale explicite et détaillée n'existe relativement à la procédure de prise en charge et au financement des populations affectées par un projet (PAP) : la seule référence est celle de la directive OP 12 de la Banque Mondiale, mais elle est non contraignante et les projets s'y réfèrent très rarement. Seul le projet MCA s'y est référé, un projet basé sur un organisme d'Aide Publique au Développement. Les investisseurs privés, comme le projet N'Sukala, ne s'en sont pas préoccupés.

Sans engagement clair de l'Etat pour imposer un texte qui aurait les mêmes objectifs que ceux de la directive de la Banque Mondiale, la prise en charge des PAP est gérée au cas par cas, selon les projets, c'est-à-dire d'une part le bon vouloir de leurs promoteurs et d'autre part des rapports de force que les populations locales arrivent (ou plus souvent n'arrivent pas) à établir. Alors que les projets MCA et Sukala II, financent ou devront financer l'ensemble des indemnités des PAP, pour les projets de Malibya et du PSM, c'est l'Etat qui prend en

¹¹³ Avant la modification de 2009, le décret relatif au respect de l'environnement stipulait qu'1,5% du coût total du projet devait revenir aux directions environnementales, notamment pour le contrôle des engagements environnementaux. Les instances de décision politique, parfois sous l'influence de certains promoteurs, jugeant ce montant inadéquat à l'ampleur des projets des investisseurs étrangers (plusieurs milliards de FCFA investis), l'article 12 a été suspendu et les négociations pour fixer ces nouveaux montants n'ont jusqu'à présent pas abouti...

charge ces frais en échange des investissements réalisés (usine, route, canal). La lenteur des négociations politiques pour définir qui (promoteur ou Etat) finance ces indemnisations, et la difficulté pour un Etat en difficultés financières structurelles à mobiliser le financement conséquent nécessaire en temps et en heure, sont autant d'entraves à l'efficacité finale « d'une procédure » pas très bien établie.

Les procédures d'encadrement des projets d'investissement n'ont été mises en place que récemment et ne sont adaptées qu'au fur et à mesure des problèmes rencontrés (révision du décret environnemental et mise en place d'une EIES, d'un permis environnemental et d'un plan de gestion obligatoires ; réorganisation interne de l'Office pour mieux répondre aux enjeux autour de ces projets et création d'une commission des baux, création du SEDIZON etc.).

Le cadre institutionnel prévoit de grands avantages pour attirer les investisseurs. Dans le même temps, ce cadre met en place des mesures pour sauvegarder les intérêts de l'Etat, l'environnement des sites d'implantation et les droits des populations pouvant être affectées par les projets. Ces mécanismes souffrent de faiblesses à la fois de l'Etat et des populations. Certaines sont d'ordre institutionnel ; d'autres sont liées aux capacités intrinsèques de l'Etat et des populations à faire face aux « pressions » que peuvent exercer certaines catégories d'investisseurs.

3.2 *Un processus de production normative inachevé*

D'une manière générale, la plupart des lois souffrent du manque de textes d'application, que le gouvernement, pour de multiples raisons, tarde à promulguer ou ne promulgue pas. Cela est le cas, le plus souvent, quand la mise en œuvre d'une loi peut provoquer des remous dans la population ou implique des ressources financières ou technologiques non disponibles.

Les investissements agricoles concernent le plus souvent les terres qui sont détenues en vertu de droits coutumiers, droits qui sont reconnus. L'article 47 du Code domanial et foncier prévoit leur purge : « *lorsque le périmètre dont le retrait est projeté comporte des terrains non immatriculés, l'arrêté de cessibilité est précédé d'une enquête publique et contradictoire destinée à révéler, le cas échéant, l'existence des droits coutumiers qui grèvent ces terrains et leur consistance exacte ainsi que l'identité des personnes qui les exercent* ». Ceci doit se faire selon une procédure de constatation des droits coutumiers ... dont le décret n'a jamais été promulgué. Aussi, la pratique qui s'est développée consiste à compenser les réalisations que les paysans perdent lorsqu'ils doivent céder leurs terres. Il ne s'agit plus de compenser la perte des terres elles-mêmes, mais seulement de dédommager les paysans par rapport aux réalisations qu'ils ont pu faire sur ces terres. Ceci les place dans une situation extrêmement fragile, particulièrement pour des systèmes agraires traditionnels qui impliquent peu de réalisations facilement identifiables, même si les paysages ruraux de la région ne sont pas des paysages naturels mais des construits humains évidents, comme par exemple le parc à karité fréquent au Sud de la zone ON ; c'est a fortiori le cas de la fertilité des parcelles cultivées,

entretenu depuis des générations par la combinaison de la jachère, de la fumure, du parcage et de l'association arbres-cultures.

3.3 *Les lacunes, incohérences et ambiguïtés des dispositions normatives*

L'un des griefs formulés aujourd'hui par la société civile à l'encontre des contrats d'investissements est l'opacité qui entoure leurs négociations. Souvent, il n'est même pas possible d'accéder aux contrats signés. Les différents textes comportent en effet des lacunes quant à l'obligation de publicité des contrats d'investissements et de leurs modalités pratiques.

Une autre lacune concerne la consultation publique. Si le décret 08-346 en fait une obligation, il ne précise pas que les avis donnés par les populations doivent être nécessairement pris en compte. Tout dépendra donc des ententes que le promoteur pourra établir avec les populations qui, n'ont pas de grandes capacités de négociation (cf § 3.6). Dans ces conditions, la tentation est grande de ne faire de cette consultation qu'une simple information minimale (Subra, 2003), voire de transformer cette consultation en manipulation (et là, tu peux de référer aux visites touristiques dans d'autres pays que tu as exposées plus haut).

Certains projets impliquent le déplacement des populations et leur réinstallation sur d'autres sites. La législation malienne ne comporte pas de dispositions spécifiques pour réguler ces situations. Les pratiques des sociétés minières se fondaient sur les directives de la Banque Mondiale, qui sont aujourd'hui complétées par celles d'autres organismes comme la Banque Africaine de Développement (BAD, 2003).

Concernant les titres de propriété délivrés par l'Etat, comme il a été évoqué plus haut, une disposition de la LOA indique que les étrangers ne peuvent pas obtenir de titre foncier. Mais ceci n'est pas expressément formulé dans le Code domanial et foncier.

3.4 *Les faiblesses institutionnelles de l'Etat*

L'Etat et ses différents organes ont des difficultés à s'acquitter de leurs missions.

L'API (Agence Pour l'investissement), peu connue des investisseurs, demeure peu active. Les investisseurs étrangers négocient leurs projets auprès d'interlocuteurs publics divers, ne se concertant pas forcément entre eux (les porteurs du projet MCA se sont adressés directement à la Présidence, ceux du projet Malibya aux représentants du Ministère de l'Agriculture, ceux du projet PSM aux représentants du Ministère de l'Industrie et du Commerce). Le rôle du gouvernement, à travers la mise en place de l'API, était avant tout de faciliter la mise en place de ces investissements, mais apparemment pas de les réguler ni d'assurer une certaine harmonie de développement de la zone ON.

2 opportunités immédiates sont disponibles à l'Office du Niger, stratégiquement localisées au centre du Mali et des marchés régionaux.

■ **Le périmètre agricole d'Alatona**

- Géré par le Millenium Challenge Corporation (MCC), un grand bailleur de fonds du Gouvernement américain
- 8 800 hectares disponibles pour l'investissement
- Nouvel accès et système d'irrigation en place
- Etudes préliminaires et recasement des communautés finalisées
- Disponible pour un bail jusqu'à 50 ans à travers une procédure d'appel d'offres débutant en 2012

■ **La concession HUICOMA**

- Principale société de production d'huile au Mali
- En recherche des partenaires pour développer la production d'oléagineux
- 140 000 ha disponibles
- Etudes finalisées
- Test des cultures en cours pour 2 ans, 4 000 ha aménagés
- Accès facile et plusieurs options d'irrigation

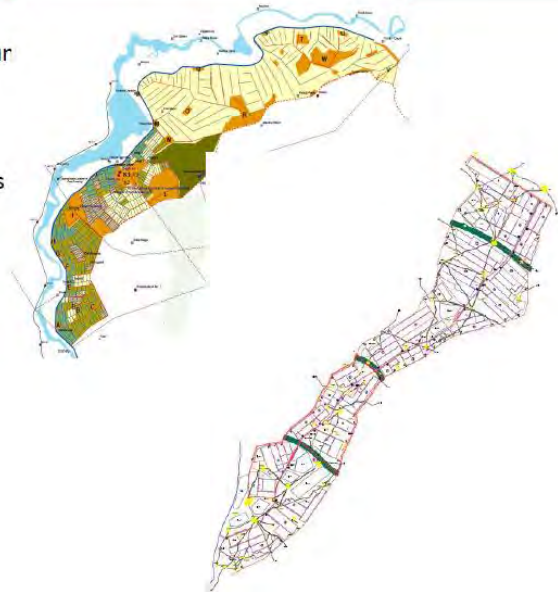


Figure 31: Extrait de la promotion de l'investissement privé au Mali, filière des oléagineux réalisée par l'API (Novembre 2011)¹¹⁴

Sur le site de l'API, les données sur les sites potentiels d'accueil des investisseurs sont nombreuses, notamment pour la zone ON (figure 31). L'agence tente d'attirer les investisseurs, à l'image du gouvernement et de l'ON, en annonce d'importante potentialités. Les zones du MCA, et de Tomota sont mises en avant. Les informations relatives au projet Huicoma-Tomota sont fausses (4000ha aménagés par Huicoma, études finalisées...). Le rôle de promotion est donc bien tenu, par contre, les promesses ne sont pas tenues du moment où l'investisseur se présente.

Ce guichet unique finit par n'être qu'une étape administrative pour les investisseurs, puisqu'ils ont toujours la possibilité de négocier par ailleurs, avec certains ministères ou la Présidence, de nombreux privilèges. Les opérateurs étrangers les plus importants bénéficient ainsi d'une convention de la part de l'Etat. Ce dernier leur octroie non seulement une autorisation provisoire d'accès au foncier mais également des avantages supérieurs à ceux prévus par le Code des Investissements. L'accès à l'eau d'irrigation est un autre point polémique, tant en termes de tarif de la redevance (redevance à 4 000 FCFA au lieu de 67 000 FCFA pour l'irrigation gravitaire justifié par la réalisation et l'entretien complet du réseau par les investisseurs eux-mêmes) que d'un accès prioritaire en période d'étiage voire une absence de restriction d'utilisation de l'eau du Canal et des eaux souterraines (projets Malybia, PSM, Sukala SA) (Hertzog et al, 2012).

Les opérateurs nationaux et étrangers qui s'adressent à l'Office du Niger ne sont pas sélectionnés au préalable ; cela donne l'opportunité à des promoteurs relativement éloignés

¹¹⁴ http://www.apimali.gov.ml/uploads/documents-utiles/Pr%C3%A9sentation_investisseurs_Agri_Ol%C3%A9agineux_fran%C3%A7ais.pdf

des réalités du terrain et du milieu agricole et, surtout, finalement dans l'incapacité financière de réaliser les études nécessaires à l'obtention d'un bail¹¹⁵, d'obtenir une attribution provisoire (mais il faut reconnaître que la sous-estimation des coûts d'aménagement est assez générale, puisqu'elle touche même les plus grands projets ... et l'Office du Niger lui-même qui annonce des coûts très bas (cf Appel aux investisseurs).

Depuis janvier 2010, l'ON a procédé à une restructuration de ses services par la création d'une équipe spécialisée en aménagement, dans le but de pouvoir mieux analyser le contenu des projets d'investissement foncier. Mais la baisse de l'influence de l'ON et de ses responsables ne facilite pas ce travail. Certaines décisions des échelons supérieurs viennent parfois recadrer les volontés de l'ON, en mettant la priorité sur les objectifs quantitatifs d'aménagement de surfaces. Ces difficultés institutionnelles ne sont pas nouvelles. Une commission des baux a été mise en place en 2007 pour vérifier que les demandeurs respectent l'ensemble des procédures. Mais cette commission n'est pas réellement opérationnelle (en 2010, elle n'a traité que 5% des demandes), peu de mission de terrain sont organisées, ce qui aboutit parfois à des conflits, notamment lorsque les terres en cours d'attribution ont déjà été effectivement attribuées par ailleurs à des paysans.

Le manque de concertation entre les différentes instances peut en effet être source de difficultés, que ce soit entre l'ON et les autres composantes de l'Etat central, ou au sein de l'ON lui-même.

3.5 *La faiblesse des mécanismes locaux de régulation*

Les mécanismes constitués par les règles émanant des collectivités territoriales et des conventions locales sont peu efficaces. La première raison, en matière de gestion domaniale et foncière et des ressources naturelles, est que les prérogatives des collectivités ne sont que virtuelles, dans la mesure où les domaines de l'Etat n'ont pas été transférés. Les collectivités souffrent du manque de compétences qui ne leur permet pas de s'emparer de certaines questions, malgré le principe de subsidiarité qui est le corollaire de la décentralisation.

De plus, les conventions locales, quand elles existent, ne sont pas reconnues par de nombreux acteurs étatiques (juges, services techniques). Elles ne sont d'ailleurs que rarement effectives, dans la mesure où elles sont le plus souvent violées par ceux-là mêmes qui les ont signées (Hilhorst, 2008).

Dans tous les cas, les décisions d'octroi des terres ne tiennent pas compte de l'existence de conventions entre les acteurs locaux comme, par exemple, en matière de pastoralisme pour ce qui concerne la zone de l'Office du Niger (Brondeau, 2011).

A l'Office du Niger la décentralisation n'est pas effective. Les communes n'ont officiellement aucun territoire à gérer car leur gestion est exclusivement confiée à l'ON. L'Office du Niger exerce ses pleins pouvoirs sur l'espace irrigué, aménagé. L'ON laisse les terres sèches être

¹¹⁵ Ces études sont entièrement exécutées par un consultant à la charge du promoteur. Les frais d'études varient de 65 000 à 120 000 FCFA/ha (Papazian, 2010).

gérées par un droit coutumier d'usage, pour lequel les communes peuvent intervenir, tant qu'il n'y a pas de projet qui souhaite s'y installer. Les communes n'ont aucun regard sur les terres irriguées, ni sur les projets qui vont être installés. Cette gestion est très différente au Sénégal, où les communautés rurales jouent un rôle, même dans la Vallée du Fleuve (Bélières et al, 2011).

Malgré le fait qu'il est l'organe de gérance des terres de la zone ON, l'Office du Niger est tenu à l'écart des projets d'investissement étrangers. Son rôle se limite à une participation passive et partielle aux démarches d'installation de ces privés. L'Etat s'est directement désigné responsable des projets de ces promoteurs étrangers, et assure leur gérance directement depuis Bamako, notamment à travers la création récente du SEDIZON/MDDZON, organe de tutelle spécialisé pour la zone ON. La responsabilité effective de l'ON s'arrête donc pour l'instant aux investissements privés nationaux, de moindre ampleur.

Il y a un manque généralisé de communication et de concertation entre les différents intervenants, autour de ces attributions foncières. Les privés gèrent directement leur installation avec les diverses structures de l'Etat (qui ne se concertent pas entre elles), sans passer par l'ON ; les consultations publiques se résument la plupart du temps à une exposition du projet par le promoteur, mais ne donnent pas lieu à de réels échanges entre les privés, l'Office, les collectivités territoriales, les populations affectées par le projet, etc. Les populations locales sont souvent oubliées, et peinent à s'organiser efficacement pour faire entendre (Cas des projets, GDCM, Tomota, Malibya...) leurs revendications. Leurs porte-parole (quand ils existent) sont les communes et quelques représentants de la société civile, aux pouvoirs d'actions relativement limités (Cas des projets Malibya, N'Sukala). Les procédures actuelles existant autour des projets d'investissement sont surtout appliquées aux promoteurs nationaux, mais rien n'est clairement mis en place et surtout appliqué pour les projets de l'ampleur de ceux des investisseurs étrangers. Les démarches évoluent au fur et à mesure de l'arrivée de ces investisseurs en zone ON, en fonction des problèmes rencontrés (révision du décret environnemental et mise en place d'une EIES, d'un permis environnemental et d'un PGES obligatoires, réorganisation interne de l'Office pour mieux répondre aux enjeux autour de ces projets et création d'une commission des baux, création du SEDIZON, etc.). Le Gouvernement Malien et l'ON prennent peu de recul sur la situation, et anticipent peu les prochaines étapes. De plus, la mise en œuvre de ces démarches est limitée : pas de critères objectifs de sélection des promoteurs, suivi environnemental absent, commission des baux inactive, population qui tarde à être indemnisée, etc.).

La réflexion sur la future sécurisation des contrats, qui seront signés avec les promoteurs, n'a pas encore été amorcée, car elle représente une étape encore trop lointaine dans les esprits des agents de l'ON et du gouvernement¹¹⁶.

¹¹⁶ Entretien avec un responsable des Aménagements et de la gestion du foncier en zone ON

3.6 *Une contestation qui monte mais reste peu écoutée*

« La perte de leur terre », qui est, aux yeux des paysans, un danger croissant, a conduit les représentants de la société civile malienne à se manifester et à tenter de mobiliser les paysans concernés. Les deux principaux représentants de cette société civile à l'échelle nationale sont le syndicat des paysans de la zone Office du Niger (Sexagon) et la coordination nationale des organisations paysannes (CNOP)¹¹⁷. Leurs différentes actions sont plus facilement relayées par les médias que les mobilisations strictement locales.

La CNOP regroupe l'ensemble des associations et fédérations paysannes du Mali. Ses membres ont participé à l'élaboration de la loi d'orientation agricole en 2006 à travers un mémorandum paysan. Ceci constitue une innovation majeure dans l'élaboration des politiques agricoles des états ouest-africains. Mais, malgré son influence grandissante, comme interlocuteur crédible et écoutée du Ministère de l'agriculture malien, la portée de son action demeure à ce jour limitée. Il lui est très difficile, d'une part d'accéder à une information fiable, d'autre part de lutter contre certaines forces politiques très influentes.

En juillet 2010, à l'initiative de la CNOP, un forum sur les accaparements fonciers s'est tenu à Sélingué, au sud du pays. Des représentants de nombreux pays touchés par le phénomène étaient présents (Congo, RDC, Kenya, Ethiopie, Tanzanie, Tchad, Zambie, Afrique du Sud, Bénin...). Ils devaient discuter des directives volontaires sur les investissements agricoles et le droit des populations locales (cf. infra). Ils ont rédigé, après quatre jours de débats, un rapport pour exposer leurs positions et revendications, en présence de représentants des organisations internationales (FIDA) et des médias sous-régionaux. Le cas de l'Office du Niger y a été particulièrement discuté.

Fort du succès de ce forum¹¹⁸, après deux ans d'échec dans la mobilisation, la CNOP a appelé les paysans et les syndicats de la zone ON à manifester publiquement leur mécontentement face aux « accaparements fonciers ». Le président du SEXAGON avait, deux ans auparavant, été mis en prison pour trouble à l'ordre public après avoir manifesté son mécontentement suite à l'expulsion foncière de plusieurs familles paysannes. D'autres paysans et représentants syndicaux avaient également été emprisonnés. L'ampleur des investissements et le succès du forum de Sélingué ont vaincu les dernières réticences. Le Sexagon, relayé par la CNOP, a décidé d'organiser une marche de contestation, et une conférence pour dénoncer le phénomène d'accaparement foncier en zone Office du Niger.

¹¹⁷ <http://www.cnop-mali.org/spip.php?article91>

¹¹⁸ Le forum a largement été relayé par les médias, de nombreux paysans de l'Office du Niger y ont participé.



Figure 32: Affiche du Forum de Kolongotomo

Le forum s'est déroulé en novembre 2010 à Kolongotomo, en zone Office du Niger (figure 41). La ville est située à proximité immédiate des terres du projet Malibya, sur les bords du canal d'irrigation achevé par ce projet en 2009. A la suite du Forum, les paysans ont lancé un appel pour revendiquer leurs droits fonciers, et rappeler au gouvernement le caractère inaliénable des ressources indispensables à l'agriculture familiale : la terre et l'eau¹¹⁹.

Les forums tenus en juillet 2010 à Selingué et en novembre 2010 à Kolongotomo ont été soutenus aux niveaux sous-régional et international par plusieurs ONG de défense des droits des populations locales et/ou de promotion des modèles paysans de développement.

Les acteurs internationaux de la société civile internationale constituent des vecteurs majeurs de diffusion d'information sur les réalités des projets agroindustriels, au Mali comme ailleurs. GRAIN, qui s'est donné pour mission de diffuser toute l'information disponible sur les accaparements fonciers, afin de les dénoncer, via le site : www.farmladgrab.org¹²⁰ ; *Via Campesina*, fédérant les mouvements paysans au niveau mondial ; *SOS Faim* qui appui des paysans du syndicat de la zone ON (Sexagon) ; les récents rapports d'*Oakland Institute* ont dénoncé les excès du land grabbing (Shepard & Mittal, 2009) ; *Food First Information and Action Network* [FIAN] ; *Land Research Action Network* [LRAN] ; *Friends of the Earth*, qui dénoncent les accaparements à vocation énergétique (Les Amis de la Terre, 2010).

Ils permettent en particulier de dépasser les contradictions de la presse et de la société civile locales, qui peinent à se faire entendre voire défendent les arguments officiels, face aux

¹¹⁹ Appel du forum de kolongo, <http://pubs.iied.org/pdfs/G03056.pdf>

¹²⁰ Grain est si bien informé que la Banque Mondiale a utilisé cette source documentaire pour réaliser sa propre étude de 2010 (Banque mondiale, 2010).

pressions politiques. Le projet Malibya était ainsi présenté par certains journaux maliens¹²¹ comme porteur d'un nouveau modèle de développement productif et comme une source innovante d'accès aux capitaux, alors qu'il était dans le temps sévèrement condamné dans *Grain* (2008).

Mais malgré ces appuis les revendications paysannes peinent à influencer le système de gouvernance des terres de l'ON (Adamczewski et al, 2012)

3.7 Un système institutionnel en échec

Un changement institutionnel suite à une crise ou un conflit entraîne, selon Boyer et Saillard (2010), des luttes sociales pour la définition de nouvelles règles du jeu aboutissant à la mise en place d'un compromis fondateur pour réguler la nouvelle institution ; compromis qui sera de nouveau testé et remis en question dans le cadre du cycle de la régulation (figure 32).

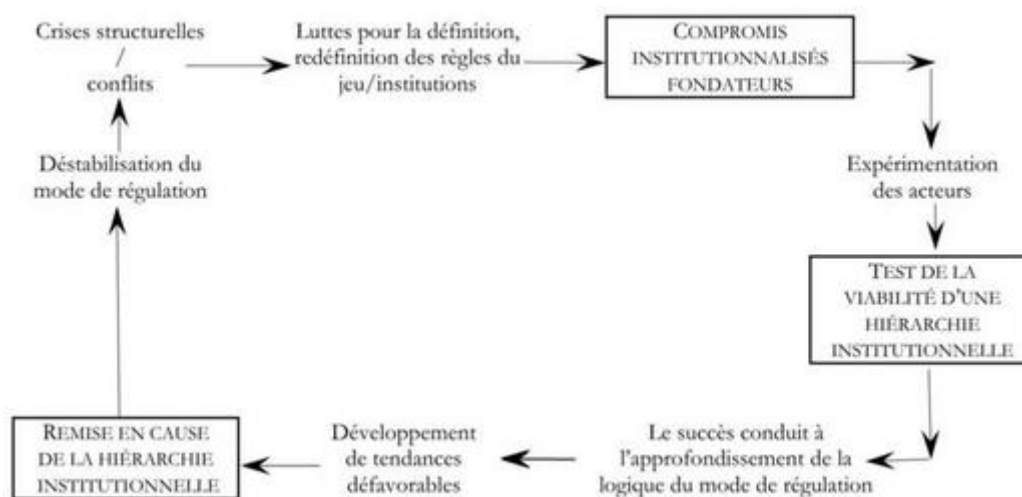


Figure 33: Régulation d'un changement institutionnel selon Boyer, 2004

Selon la définition du courant de l'institutionnalisme historique *une nouvelle forme institutionnelle* (Hall, Taylor, 1997) est bien apparue en zone ON. Le changement de structure institutionnelle, à savoir le ministère de l'Agriculture qui doit abandonner la tutelle de la zone à un nouveau Ministère, l'Office dessaisi de l'essentiel de ses pouvoirs au profit du Gouvernement, aboutit à une crise de la forme institutionnelle historique de gestion des terres de la zone ON. La genèse d'une nouvelle forme institutionnelle, basée structurellement sur le secrétariat d'Etat, puis le MDDIZON, devrait apaiser cette crise

Cependant, malgré ces changements, les nouvelles institutions n'ont toujours pas de réel rôle régulateur. Les acteurs, y compris les agents des institutions eux-mêmes, prennent part à des arrangements fonciers.

¹²¹ Maliweb, <http://www.maliweb.net/la-situation-politique-et-securitaire-au-nord/la-jamariya-arabe-libyenne-et-la-question-touareg-du-mali-s%E2%80%99active-a-travers-des-projets-viables-dans-le-nord-mali-4827.html>

La dynamique des nouveaux projets fonciers en zone ON, ne peut donc finalement ni être qualifiée ni comme une dynamique d'investissement, car peu d'investisseurs investissent réellement du capital, ni comme une dynamique d'accaparement, car l'Etat cherche à attirer des investisseurs, à « leur offrir » des terres aménager, sans ensuite tenir un rôle de régulateur.

Nous allons, dans le chapitre suivant, étudier des systèmes reposant sur des arrangements fonciers, à une échelle plus localisée, où ils ont abouti à la création de nouvelles institutions.

Partie III « Menacés », les acteurs jouent et créent une nouvelle dynamique foncière



Chapitre 6 : Des arrangements à l'origine de nouveaux systèmes de gestion du foncier irrigué

Nous avons vu que les critères de sélection des candidats à l'exploitation rizicole ne sont pas strictement respectés et se révèlent inadaptés dans certains cas. Cela est vrai aussi bien pour les nouvelles admissions en colonisation (cf. chapitre 2) que pour les installations des privés, petits ou gros (cf. chapitre 5 § 1.2).

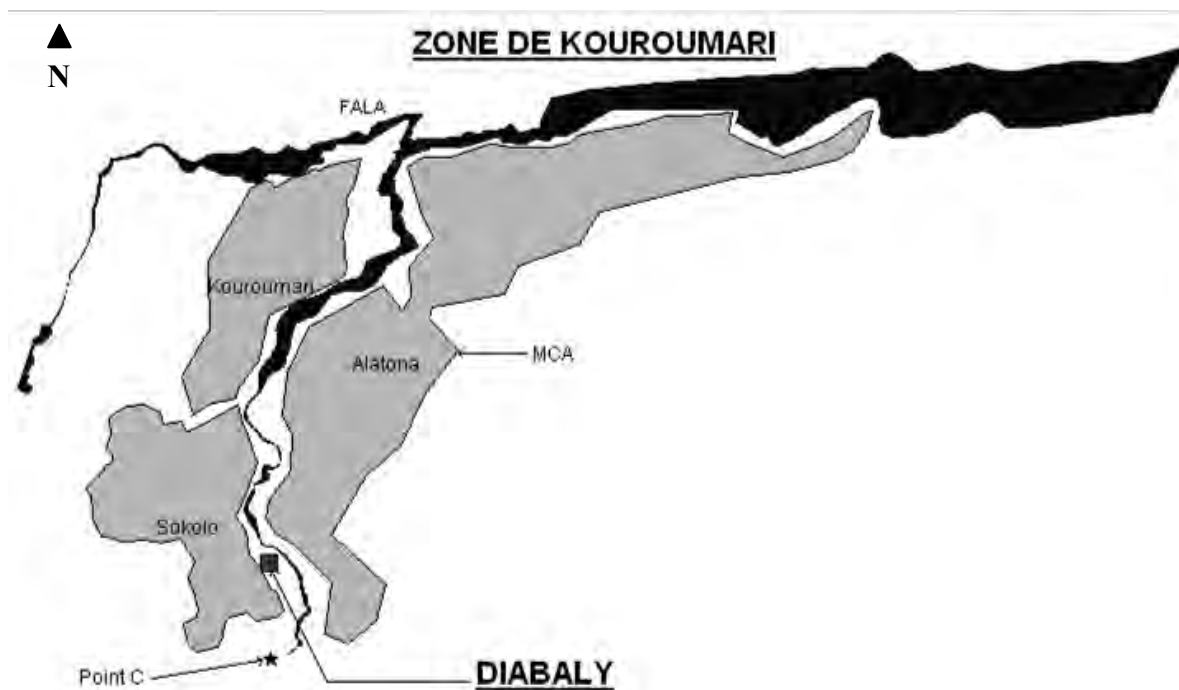
Loin d'avoir créé pour les colons le sentiment de stabilité qui en était attendu, le contrat annuel d'exploitation et le PEA ont engendré un sentiment de précarisation lié tout à la fois à leurs modalités elles-mêmes (en résumé, l'éviction foncière reste la sanction de tout problème de paiement de la redevance hydraulique, cf. chapitre 2 § 3.1.2) et à l'évolution de la pression foncière (diminution régulière de la superficie des exploitations paysannes et à l'inverse forte augmentation de la présence des non-résidants dans les casiers aménagés par l'Etat et des investisseurs/accapareurs privés sur les terres non encore aménagées, cf. chapitre 3). A côté de réactions revendicatives dont nous avons fait état ci-dessus (cf. chapitre 5 §3.6), on note sur le terrain l'émergence de modalités informelles de stabilisation du système de gestion foncier : les arrangements. Ces arrangements tentent de pallier les contraintes foncières et économiques, et s'ancrent dans les logiques socioculturelles des acteurs.

Ces arrangements sont localisés : ils s'adaptent à des contraintes sociales et spatiales spécifiques. Nous avons effectué nos enquêtes dans les zones de Kouroumari, Niono et M'Bewani. Dans chacune des zones nous avons constaté que certains types d'arrangements sont plus présents. Dans la zone de Kouroumari, les arrangements coopératifs dominent. Dans la zone de Niono, ce sont plutôt des arrangements socio-traditionnels pour répondre à un blocage foncier aigu. Dans la zone de M'Bewani, des arrangements multi-acteurs spéculatifs créent des liens avec les investisseurs. Ces arrangements ont été identifiés par une démarche constructiviste (cf. introduction § 6.1). Nous analyserons la dynamique propre de ces arrangements, et nous regarderons aussi s'ils coïncident avec les objectifs de développement de l'Office du Niger et de l'Etat.

1 La naissance des arrangements coopératifs

La zone de Kouroumari est la cinquième zone de la zone ON. C'est une zone relativement récemment aménagée, par rapport aux autres zones historiques de l'Office. Elle se situe à l'extrémité Nord de l'ON, tout en aval du réseau d'irrigation (carte 10). La zone compte actuellement plus de 14 000 ha de casiers aménagés par la puissance publique et 1 100 ha de hors-casiers sommairement aménagés par les paysans (ces hors casiers ont été en partie intégrés aux casiers de l'ON, permettant ainsi d'y percevoir la redevance). Les potentialités de la zone sont décrites par l'Etat et l'Office du Niger comme « importantes ». De nouveaux systèmes d'irrigation projetés, comme dans la zone irrigable du Méma, prolongeraient en effet

la zone de Kouroumari à l'Est à partir du nouveau bief branché sur le Fala de Molodo. . Le total aménageable affiché par l'ON est de 260 000 ha aménageables¹²² (140 000ha pour la zone de Kouroumari, et 120 000ha pour la zone du Mema (où se situe une partie des terres du projet de la CEN-SAD)).



Carte 10: Zone de Kouroumari, échelle 1/200 000^{ème}

La zone de Kouroumari illustre bien la grande hétérogénéité des acteurs et des dynamiques foncières observables en zone ON : paysans des casiers historiques ON, investisseurs privés et publics, étrangers et nationaux, dynamiques communautaires. Les paysans de l'ON ont ainsi maintenant pour voisins d'anciens éleveurs devenus riziculteurs dans le cadre du MCA, des investisseurs privés voulant planter du riz et du Jatropha¹²³, et des associations de paysans de l'ON ayant réussi à obtenir un bail en dehors des casiers ON (figure 34).

¹²² www.office-du-niger.org.ml/internet/index.php

¹²³ En 2012, les aménagements effectivement réalisées portaient sur une majorité de terres rizicoles.

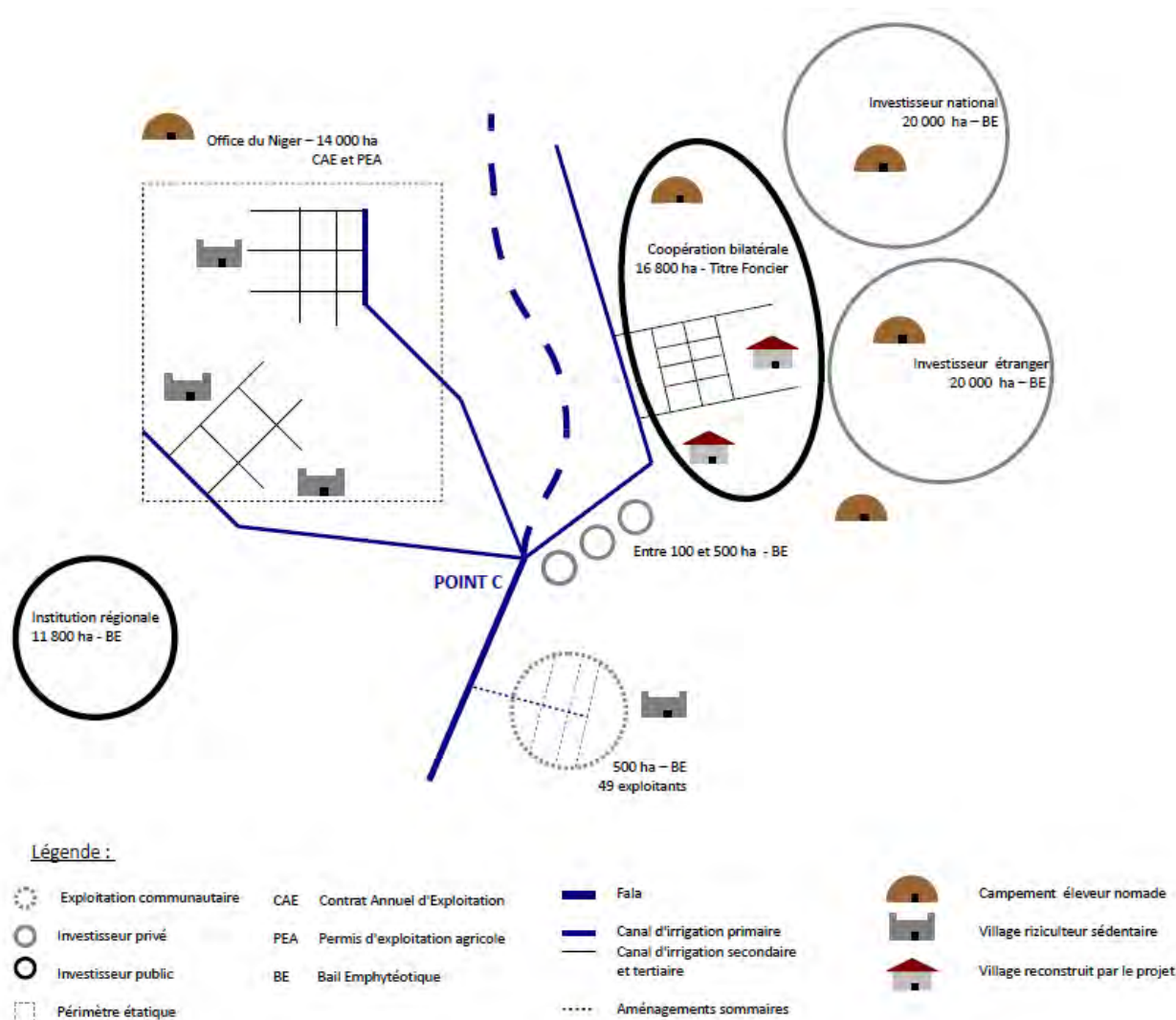


Figure 34: les dynamiques foncières dans la zone du Kouroumari (Adamczewski et al, 2013a)

Les différents acteurs fonciers de la zone de Kouroumari s'arrangent entre eux et avec l'Office et l'Etat, dans le cadre du développement de leurs projets d'accès au foncier. Il existe des arrangements individuels, reposant sur les marchés fonciers informels, mais ils rencontrent de nombreuses difficultés dans la zone. Par contre, des dynamiques foncières collectives semblent constituer des pistes plus prometteuses.

1.1 Le marché foncier informel existe... sous contraintes

Sur les 47 exploitants enquêtés dans la zone, plus de 87% cultivent des terres dont ils ne sont pas attributaires « officiels ». Leur exploitation se fait à travers des contrats de location ou de métayage, forcément informels, puisque prohibés par l'Office du Niger. Moins de 50% de ces transactions sont monétarisées, la plupart des contrats sont basés sur du métayage. Les éleveurs ou les paysans des terres sèches constituent historiquement une part importante des métayers dans la zone : n'ayant pas accès à l'irrigation en tant que colons ON, ils ont dû en passer par là pour sécuriser des systèmes de production pluviaux fortement fragilisés par les sécheresses. Ces contrats de métayage sont donc des contrats entre acteurs locaux, mais ne

résidant pas du même côté du canal, les uns « en-dedans », les autres « en-dehors » de l'Office.

Considérant les rendements obtenus par leurs métayers (et donc aussi leur part de la récolte) trop faibles, les attributaires des parcelles dénoncent de plus en plus les contrats de métayage et préfèrent désormais faire appel à des riziculteurs plus expérimentés venant d'autres zones pour leur louer leur parcelle. Le métayage laisse la place à la (sous)-location (les attributaires n'étant eux-mêmes pas propriétaires des parcelles mais « locataires » plus ou moins précaires – CAE, PEA – de l'Office du Niger).

Les attributaires qui pratiquent la sous-location sont le plus souvent des fonctionnaires ou des commerçants. Certains fonctionnaires habitant à Diabaly, ont loué une partie de leurs parcelles suite à des problèmes avec leurs métayers. « *La qualification des métayers a diminué, et depuis l'arrivée du MCA il est difficile de trouver des bons métayers, les éleveurs ont maintenant leur propre parcelles* »¹²⁴. On trouve également des éleveurs attributaires de la zone ON qui louent leurs parcelles. Ces éleveurs, suite à l'arrivée du projet MCA, sont devenus aussi attributaires de terres du projet MCA. Ils exploitent donc les terres du projet MCA, et n'ont donc plus besoin de leurs rizières ON ; ils mettent alors en location leurs terres des casiers ON. Il a été très difficile de rencontrer ces attributaires qui louent leurs parcelles. Selon les premiers résultats que nous avons obtenus dans la zone, moins de 15% des enquêtés louent leur parcelle... mais la plupart des attributaires donnant leurs terres en location étaient absents... ceci expliquant cela : les fonctionnaires ne résident pas dans les villages, les éleveurs étaient parti en transhumance ou exploitaient les terres du MCA.

C'est donc à partir des entretiens avec les sous-locataires, qui eux étaient présents puisqu'étant les exploitants effectifs de ces parcelles, que nous avons pu étudier le phénomène de marchandisation de la terre dans la zone de Kouroumari.

Cette marchandisation est récente dans la zone. Les prix varient de 140 000 à 150 000 FCFA/ha en moyenne. La majorité des parcelles louées sont petites, 0,5 ha. Les tarifs sont plus élevés qu'ailleurs en zone ON¹²⁵. Pour de nombreux villageois enquêtés la sous-location est tout de même perçue comme étant le seul recours au manque de terre. Mais ce recours est difficile.

Trois exemples nous permettent d'illustrer ces difficultés :

- L'accès à la sous-location pour les femmes
- Le manque d'informations sur les parcelles en sous-location
- Le problème de l'aménagement des parcelles.

Les femmes sont les premières à rencontrer des difficultés pour sous-louer des terres. Les femmes ne sont pas reconnues dans les systèmes informels d'allocation du foncier, en tant

¹²⁴ Fonctionnaire à Ségou, attributaire d'une parcelle à Diabaly, juillet 2011. Mais ça ne dit rien au lecteur moyen. Précise : 160 km de distance, 3 h de route minimum.

¹²⁵ Tarifs compris entre 90 000 ha et 120 000ha dans les zones de Niono et M'Bewani.

qu'acteur, locataire ou acheteur potentiel. Alimata le sait. Elle a rencontré beaucoup de difficulté pour sous-louer des parcelles (Encadré 5).

« J'ai 48 ans, je suis seule. J'exploitais avant les terres en maraîchage pour les femmes de Dogofry (8 km plus au nord), mais les frais de scolarité des enfants sont élevés, et je dois les payer. J'ai sous-loué avec un éleveur 0,50 ha, et avec un autre paysan 0,50. Je paye 150 000F CFA, au comptant à la fin de la campagne pour les 2 parcelles. Avec le paysan, ça va. Mais avec le petit Peulh là, c'est difficile. Je ne peux pas traiter avec lui, alors j'envoie mon cousin, mais comme c'est lui qui s'arrange avec le Peulh, je dois augmenter la part du riz que je lui laisse. Mais je ne me plains pas, j'ai mis trois campagnes avant de trouver les terres, tout le monde savait que c'était pour moi, pour une femme, il a fallu montrer que je pouvais le faire, et aujourd'hui, je peux dire que je n'ai jamais eu un mois de retard dans le paiement. »

Extrait du récit de vie de Alimata D, habitant à Diabaly Coura

Encadré 5: Extrait de vie, la place de la femme dans les marchés informels, une place légitime?

Elle respecte au mieux les clauses des contrats, notamment par rapport à la date du paiement. Et quand sa « légitimité » est encore moindre, notamment auprès de certains éleveurs Peulhs, qui ne veulent pas la rencontrer, elle « s'arrange ». C'est auprès de son cercle familial qu'elle a trouvé la solution, en s'engageant oralement à verser à son prête-nom une partie de la récolte. Cette pratique semble marginale en zone ON, car peu de femmes, chefs d'exploitation, cherchent à louer des parcelles. La pratique du prête-nom est en fait aussi utilisée par des exploitants hommes, qui s'assurent ainsi d'une certaine discrétion.

Une autre difficulté est liée au manque d'informations relatives aux terres disponibles en sous-location. Le manque d'information, pour une pratique illégale, semble paradoxal. Pourtant, Ibrahim est un nouvel arrivant et a du mal à connaître les offres foncières (encadré 6).

« En 2009, je suis arrivé à l'ON. J'ai sous-loué un hectare, et acheté 0,50ha en 2010. Je suis donc attributaire à l'ON¹²⁶. Mais je n'avais pas beaucoup de moyens, alors j'ai acheté une bonne parcelle, et j'ai loué une parcelle en hors-casier, car elles sont moins chères. Je paye 62 500 FCFA pour 1 ha à la location. Je n'ai pas de contrat, car le loueur, c'est mon logeur¹²⁷. Mais ça ne me rapporte pas assez, la parcelle est en mauvais état, et seul je ne peux pas tout faire, la main d'œuvre est chère depuis le MCA, l'achat vaut mieux, surtout si c'est dans le périmètre. L'achat je l'ai fait avec un fonctionnaire, j'ai payé 200 000FCFA pour les 0,5ha. Je cherche toujours à avoir d'autres terres, je me renseigne, j'essaie de voir si des terres sont disponibles. Je traîne dans les causeries, mais c'est pas facile d'avoir l'information».

Extrait du récit de vie d'Ibrahim C, paysan nouvellement installé habitant à Dogofry.

Encadré 6 : un accès « sécurisé » aux bonnes terres, un accès très difficile sans capital social

Les offres foncières ne sont pas « rendues publiques », ou relayées par des intermédiaires ou des chefferies. Les chefs traditionnels ne font pas relais car ils n'interviennent pas dans la gestion des terres irriguées. Les chefferies interviennent seulement dans le cadre de la résolution des conflits fonciers. Mais le recours à ces acteurs, non reconnus dans le cadre des

¹²⁶ Dans le cadre de l'achat d'une parcelle, l'acheteur se fait passer pour un membre de la famille du vendeur, et tous deux vont à l'ON demander une division de la parcelle. La vente correspond donc à une partie de la parcelle de l'attributaire historique

¹²⁷ Personne qui lui (*je ne suis pas sûr que ce soit gratuit, il y a toujours une contrepartie...*) assure le gîte et le couvert.

transactions, est rare. Le rôle foncier des chefferies et donc du chef de village et du chef de terres, est beaucoup plus reconnu sur les terres sèches (terres non irriguées). Les attributaires qui louent leurs parcelles résident dans d'autres lieux, et sont donc difficilement accessibles. Les informations échangées dans les causeries, ces moments de palabres de fin d'après-midi après le retour du champ, sont donc les seules auxquelles Ibrahim semble avoir accès. Elles ne lui permettent pourtant pas de concrétiser son projet foncier.

Ibrahim nous parle également de la qualité des parcelles louées.

Au cours de certains entretiens collectifs, les paysans de la zone nous ont confié que le nombre de parcelles en sous-location a augmenté depuis quelques années. La faible qualité des aménagements, dans la zone de Kouroumari, permet d'expliquer l'augmentation de l'offre des sous locations, notamment depuis les aménagements du MCA.

« Les parcelles qui se louent plus facilement sont des parcelles en hors-casiers. La plupart des exploitants des hors-casiers de notre zone étaient des Peulhs, qui aujourd'hui, peuvent bénéficier du MCA. Alors certains ont décidé de sous-louer leur parcelle, comme mon voisin, l'an passé. Mais l'entretien des parcelles est médiocre, et la diguette qui séparait sa parcelle de la mienne n'a pas résisté à l'arrosage de contre saison de son sous-locataire. Au début de la saison, ma parcelle était remplie d'adventices, ce qui m'a demandé beaucoup de travail alors que la main d'œuvre est chère. Alors moi aussi cette année j'ai sous-loué ma parcelle, comme ça elle était propre pour le début de la saison ». Extrait d'un entretien avec un paysan de Kogoni, Juillet 2010

Encadré 7: la relation eau foncier en interaction avec la marchandisation de la terre.

La relation de l'exploitant à sa parcelle, et donc de l'individu à son espace, est fortement influencée par le lien très fort entre la gestion de l'eau et la gestion du foncier. Dans l'exemple présenté, l'exploitant, devant faire face à une contrainte relative à la gestion de l'eau, trouve une solution : modifier sa gestion du foncier (figure 35).

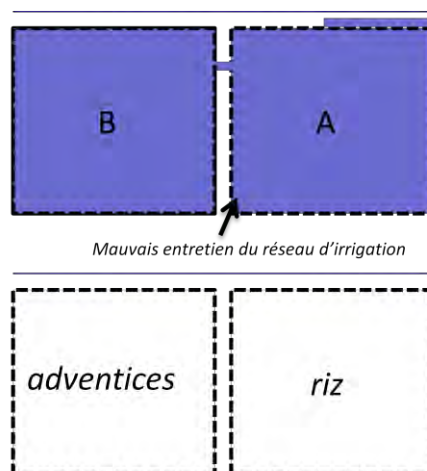
Parcelle B:

Parcelle exploitée par X1
attributaire de l'ON

Pas cultivée pour la contre saison
prévue

Parcelle B:

Inondée suite à l'irrigation de la
parcelle A



Parcelle A:

Parcelle sous louée de X2
(attributaire de l'ON) à Y (sous
locataire informel)

Cultivée pour la contre saison

Parcelle A:

Irriguée pour la riziculture de
contre saison

Conséquences: augmentation coût liés au travail pour l'exploitant X1 pour préparer la saison

Choix d'exploitation Saison N+1: parcelle A et B sous louées

Figure 35: Représentation schématique de l'influence de la relation étroite eau-foncier sur la sous location d'une parcelle.

La dégradation du réseau concoure finalement à une marchandisation de l'espace. De nouvelles opportunités, comme l'accès à de nouvelles terres pour certaines catégories d'acteurs, conduisent également à une marchandisation de l'espace. Mais cette marchandisation interdite est très peu régulée. Sur la zone aucun règlement n'existe, même officieux, et aucun acteur, nous pensons notamment aux chefferies, ne semble légitime dans la régulation de l'expansion de ces marchés fonciers. Sans système ni acteur régulateur, sans offre le marché informel marchand n'est pas suffisamment actif pour répondre aux demande et offrir des solutions de gestion aux acteurs qui en ont besoin en zone Kouroumari.

1.2 Des dynamiques collectives pour pallier les contraintes foncières

1.2.1 Les prémisses d'accords fonciers collectifs

Les chefferies traditionnelles n'interviennent pas dans le cadre des marchés fonciers informels. Elles sortent de ces marchés basés sur des transactions individuelles pour essayer d'animer une dynamique foncière plus collective.

Distance village A et B : 12 km

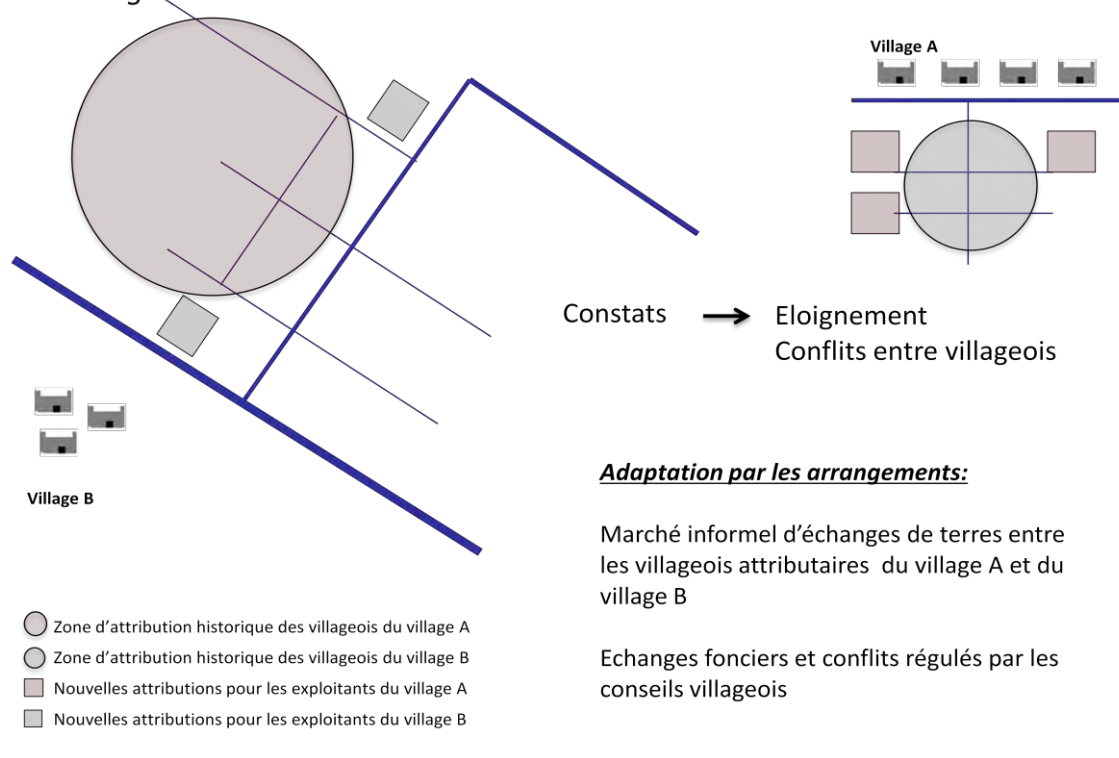


Figure 36: Les chefs de villages à l'origine des prémisses des dynamiques collectives dans la zone de Kouroumari

Les attributions foncières dans la zone de Kouroumari, n'ont selon un responsable de l'ON, « pas été très bien pensées à l'époque ». Les paysans de deux village distants de 12 km se sont retrouvés attributaires de parcelles en face de l'autre village, soit à 12 km de leur lieu de résidence (figure 36). Les villages préexistaient à l'installation de l'ON, et à l'aménagement des périmètres, il était prévu d'installer les villageois dans des villages de colons. Ces

attributions « éloignées » des villages d'origine, n'étaient pas une contrainte majeure à l'époque, puisque l'ON, selon ce même responsable « *gérât d'une main de fer la terre qu'il donnait* ». Mais aujourd'hui « *les gens ne sont plus les mêmes, il y a eu beaucoup de migrants qui se sont ajoutés dans les villages, des migrants qui ne sont pas habitués à cette gestion de l'ON. Il ne sont pas « ordonnés », et l'ON est un peu dépassé* ».

« L'ordre » au sens du responsable de l'ON est l'acceptation de travailler à douze kilomètres de chez soi. Les nouveaux installés cherchent des terres en face de chez eux, et se retrouvent exploitants voisins de paysans qu'ils ne connaissent pas, avec qui, ils ne peuvent pas discuter lors des causeries de fin d'après-midi. Les conflits se sont multipliés autour de ces deux villages. Ils étaient avant tout liés à des questions de natures culturelles (gestion de l'eau, des troupeaux...). Il ne s'agissait donc pas de conflits fonciers.

Pour résoudre ces conflits, les deux conseils villageois ont décidé de mettre en œuvre un véritable remembrement en réaffectant les terres proches des villages aux habitants de ces derniers. De nombreuses négociations ont eu lieu, notamment par rapport à la taille des parcelles. Des systèmes de compensation (en termes de pourcentage de récolte) ont été mis en place. Ces nouvelles répartitions correspondent à des accords temporaires facilement résiliables par les deux parties. La solution à ces conflits donc été foncière. Les chefferies conservent un certain pouvoir foncier, mais qui est beaucoup plus facilement mobilisé dans le cadre d'une demande générale, et donc d'une dynamique collective.

Par ailleurs, ce remembrement n'a pu avoir lieu qu'entre ces deux villages. Il existe dans la zone de Kouroumari d'autres cas similaires, mais la diversité sociale des paysans, liée aux différentes phases d'immigration n'a pas permis de trouver un consensus majoritairement reconnu, et porté par une chefferie elle-même reconnue.

Ici, la dynamique collective a permis de trouver une solution aux problèmes fonciers (lié à la distance entre le lieu d'exploitation et le lieu d'habitation). Mais cette dynamique est fragile, du fait de la diversité sociale inhérente à la zone ON. Un collectif fonctionne difficilement quand les acteurs ne sont pas tous issus du même village et que la chefferie n'est pas reconnue par tous.

Certains acteurs ont essayé d'aménager de nouveaux espaces en se basant sur un collectif uni et un « chef » reconnu.

1.2.2 Les baux communautaires, c'est possible: Dunkafa et Nyèta

Nous allons analyser deux études de cas où des collectifs unis ont réussi à obtenir ensemble des baux sur des nouvelles terres, en dehors des casiers ON : Dunkafa et Nyèta.

D'une association Ségovienne à un « bail collectif »¹²⁸ : Cas de Dunkafa, 1000ha

En novembre 2005, un bail emphytéotique d'une durée de 50 ans a été octroyé sur 1000 ha à l'APAD, suite à la validation d'une lettre d'accord de principe accordée en 2002. Ce bail est au nom de l'Association Paysanne Agricole de Dunkafa (APAD). Le terme Dunkafa signifie

¹²⁸ Le bail peut être signé par une personne physique, ou morale, comme une association.

« bien mangé » ou « satiété » en bambara ; pour les porteurs du projet eux-mêmes, le choix de ce nom montre bien l'objectif: la sécurité alimentaire. Nous disons *les* porteurs, car ce bail est issu d'une dynamique collective.

Certes, il existe un porteur principal, membre de l'association à Ségou, qui a soumis aux autres membres, l'idée d'investir dans l'agriculture en zone Office du Niger. « *J'ai constaté en faisant l'agriculture sur nos terres que c'était l'association notre seule opportunité* »¹²⁹. Les membres de l'APAD, ont selon ce porteur, devenu ensuite président, apprécié l'initiative. La demande de bail agricole a été accompagnée d'une demande de bail d'habitation, car l'ensemble des membres de l'association habitent à Ségou. Or, ils souhaitaient être logés à proximité des terres obtenues. 150 ha pour l'installation du village ont été octroyés en décembre 2003.

Les 35 membres de l'association ont cotisé 200 000 FCFA chacun pour pouvoir réaliser les études pour la validation du projet, d'un montant total de 7 millions de FCFA.

Une fois les études validées, une demande d'aide de 250 millions de FCFA a été déposée à l'ambassade des Pays-Bas. Avant l'obtention du financement les membres de l'association avaient commencé à défricher eux-mêmes les terres et à creuser les canaux. Comme les fonds obtenus auprès de l'Ambassade étaient insuffisants, le président a été contraint de réduire le coût d'aménagement à l'hectare de 50% pour augmenter le nombre d'hectare aménagés ; notamment à travers plus de participation en moins d'œuvre et sans planage mécanique des terres. Les fonds ont finalement permis l'aménagement de 84 ha.

Tout comme le montage du projet, l'aménagement nous a été présenté par le président comme une dynamique collective. En septembre 2011, 358 parcelles, pour 35 membres étaient aménagées pour l'irrigation gravitaire en maîtrise totale de l'eau. Les aménagements n'ont été qu'en partie financés, et la majorité des parcelles ont été aménagées individuellement par les membres de l'association, chacun aménageant la parcelle qui lui était affectée. « *Sans voir l'argent arriver, chacun a aménagé pour lui, il fallait aménager pour que l'on retire ce qu'on avait gagné avec l'association : la terre* »¹³⁰. Un délai de 6 ans, accordé à la signature du bail pour la mise en valeur des terres obtenues, venait à échéance. Les bailleurs risquaient se voir retirer la terre attribuée.

Au final, seules quelques maisons ont pu être construites sur le bail d'habitation. La plupart des exploitants attributaires d'un lot vivent à Alatona (15 km). Certains sont restés à Ségou (160 km, environ 3 heures de route).

Les exploitants nous ont confié leurs difficultés, liées notamment à la mauvaise qualité des aménagements. Pour ceux qui sont restés à Ségou, l'exploitation des parcelles est encore plus difficile. Les exploitants enquêtés, toujours membres de l'association, nous ont affirmé ne pas sous-louer leurs parcelles. Mais lors d'un entretien à Ségou, un ancien exploitant a été plus transparent sur les pratiques au sein de l'association :

« *Les aménagements ne sont pas bons. La plupart sont loin. Alors au début ils ont cherchés à confier la parcelle à un métayer, mais le rendement obtenu en riz était faible, et divisé par*

¹²⁹ Entretien avec le Président de l'association Dunkafa, septembre 2011 à Ségou

¹³⁰ Exploitant membre de l'APAD

deux, il ne restait rien. Alors certains ont cherché à sous-louer leur parcelle. Mais c'était trop tard, la réputation des terres était faite. Moi-même je suis parti. Mais je sais que quelqu'un a repris ma parcelle. Il a dû adhérer à l'association et « repayer » ce que, moi, j'avais déjà payé pour les frais liés à la réalisation des études. C'est presque comme si le président avait vendu la terre. Mais comme ce n'est pas une vente, c'est seulement une évolution des membres, on ne dit rien ».

Faute d'aménagements bien réalisés, certains membres abandonnent leurs terres, et finissent par quitter l'association. Sous réserve de devenir adhérent, de nouveaux exploitants peuvent accéder au foncier, rare dans la zone du Kouroumari. L'exploitant repreneur nous a confié que *« ces terres, même mal aménagées, valaient mieux que des terres Hors-casiers sur lesquelles l'ON pouvait venir te déranger »*. Les objectifs de la sous-location ne sont donc a priori pas seulement liés à l'accès au foncier, mais au choix aussi de l'institution à laquelle les exploitants vont devoir se référer. L'Office du Niger peut en effet récupérer des terres exploitées en HC, si aucun accord foncier n'a eu lieu (CAE...), pour les affecter à des nouveaux projets fonciers, notamment ceux des investisseurs privés.

La nature de la parcelle (foncier irrigué) fait que l'association reste dépendante de l'Office du Niger pour le paiement de la redevance eau. L'association paye au nom de ces membres, mais chaque membre doit d'abord payer le président. Aucun arrangement n'a été observé sur le paiement de la redevance.

La mise en valeur des terres acquises par un bail collectif est donc finalement complètement individuelle ; la dynamique collective a néanmoins permis aux exploitants de franchir une étape jusque là, individuellement, infranchissable : acquérir et aménager la terre. En matière foncière, les exploitants gèrent aussi individuellement leurs parcelles, avec des pratiques, nous l'avons vu, diverses : faire-valoir direct, location, métayage, transfert à de nouveaux membres. Le dynamisme collectif ne se retrouve donc ni en terme de mises en valeur, ni en terme de modes de faire valoir.

Le président de l'association est au courant de ces pratiques, notamment celles concernant les nouvelles adhésions, ou le métayage. Pragmatique, il ne les condamne pas pour deux raisons. La première est liée au fait qu'il souhaite avant tout pouvoir continuer à avoir un nombre suffisant d'adhérents, sinon le bail au nom de l'association n'aura plus aucune valeur (la superficie du bail est en effet liée au nombre d'adhérent). Cette question de l'affichage d'un collectif suffisant est en effet très importante.

En 2011, le président de l'association nous a parlé d'un conflit avec le projet MCA, par rapport à la délimitation de la parcelle qui lui a été attribuée (carte 10).



Carte 10 : "Chevauchement" des baux Dunkafa et MCA (source, Office du Niger, 2011)

Sur les cartes d'attribution de l'ON, on constate un chevauchement des limites pénalisant l'association de 75ha. Selon un agent de l'ON, une compensation devait être trouvée, mais c'était difficile étant donné la localisation des parcelles. La parcelle proposée à Dunkafa, se trouve à proximité d'un réseau de drainage. L'ON a donc proposé un dédommagement à l'association qui l'a refusé.

L'ON a donc saisi les autorités, et toujours selon cet agent de l'ON, le président de l'association a été mis en prison. Nous avons compris que « l'enfermement » était plutôt un arrangement avec les autorités judiciaires pour faire pression sur le président. Cet arrangement ne dérange pas du tout l'agent de l'ON. Une seule chose l'inquiète : « *il faut faire attention, c'est une association, il peut y avoir un soulèvement* ». Le bail de Dunkafa porte sur 1000ha, alors que seuls 84 ha sont mis en valeur. L'association n'a donc pas les moyens de son ambition : aménager, mettre en valeur et gérer 1000 ha. De plus, la plupart des exploitants ne sont pas présents sur place. Mais, face à ces faibles capacités, l'association dispose d'un capital social très important, qui finit même par inquiéter l'ON.

Ce conflit lié à la délimitation a été l'élément déclencheur de nouvelles pratiques, très individualistes : « *Quand on a su que nos terres étaient menacées, il a fallu trouver des repreneurs. Et il fallait faire vite avant que les gens sachent* ». Quelques membres de l'association ont cherché à sous-louer leur parcelle (des parcelles qui, d'ailleurs, n'exploitaient pas). Les sous-locataires potentiels ont rapidement appris l'existence du

problème de délimitation des terres en bail. Plusieurs conflits sont apparus. Ils ont été réglés en interne au sein de l'association sans que la justice n'intervienne. Aucun conflit n'a a priori eu lieu avec les populations exploitant les terres affectées au projet APAD avant son arrivée. Le président l'explique : « *ils ont été les premiers à s'installer sur nos terres* », sans pour autant nous parler de nouveaux membres ; ce qui laisse supposer des contrats type métayage ou sous location.

Quand nous avons pu aborder la question des conflits, il nous a été exposé d'autres contraintes auxquelles les exploitants devaient faire face, notamment les eaux de drainage du projet de l'association Nyeta, qui inondent les champs. La gestion des terres du projet est finalement très individuelle, et n'est pas du tout sous la gestion de l'ON. Pourtant ce sont les eaux de drainage de l'ON et des projets environnants qui impactent les parcelles de Dunkafa. A travers le cas de Dunkafa, on retrouve deux contraintes majeures liées à l'irrigation. La première, la gestion de l'eau, qui doit être assurée à l'échelle de l'ensemble du réseau hydraulique. La seconde, un problème récurrent qu'au cours de l'histoire l'ON a négligé : le drainage (Bertrand et al, 1993).

Le projet Dunkafa est, selon notre typologie d'investissement, un projet communautaire. L'analyse des différents arrangements nous montre des logiques plus individuelles une fois l'objectif foncier du bail, et l'objectif d'aménagement minimal atteints.

Le président est reconnu par tous comme étant le porteur du bail, mais pas forcément à l'origine d'une dynamique associative, communautaire, permettant de gérer l'espace en commun. Chaque exploitant est une unité indépendante, tout autant que les exploitations de l'ON qui peinent à accéder aux engrais, qui tentent de gérer l'eau en commun...

La question de la gestion de l'eau est un véritable problème sur les terres de Dunkafa, certaines parcelles en aval n'étaient plus du tout arrosées, à cause d'une consommation exagérée des terres en amont. Il manque donc manifestement à cette association une organisation collective similaire à celle mise en place à l'Office avec les chefs d'arroseurs, les aiguadiers et les Oert ... Un conflit ouvert existe avec les éleveurs présents à l'Est des terres de l'association. Les animaux divaguent dans les champs de certains membres. Encore une fois, aucune solution commune n'est trouvée « *Chacun cherche à se débrouiller, il reste ou il part* »¹³¹. Cela veut dire que les pb avec les anciens occupants ne sont peut-être pas réglés autant que le dit le président. Que le fait d'être soit même un petit paysan ne garantit pas une insertion plus facile dans un milieu où l'on est un allogène, que si on est un grand privé, au contraire, car on n'a pas l'appui des autorités.

Ce projet associatif était avant tout un « argument » pour accéder au foncier, un projet porté par un homme localement influant, sans pour autant être gage de gestion collective.

Le collectif est pour les exploitants de Dunkafa un moyen d'accéder au foncier, il ne constitue par un idéal, comme il a pu l'être au temps de Modibo Keita (cf. chapitre 1, §2).

¹³¹ Entretien avec un exploitant sur les terres de Dunkafa, juillet 2011.

L'association *Nyèta* a été créée par des exploitants de l'Office du Niger. Son initiateur, Modibo Kimbiri, avait été délégué paysan de la zone et membre du comité paritaire de l'Office du Niger. Il avait d'abord fait une demande de bail individuel et s'était vu attribuer 103 ha. Il a décidé, avec d'autres exploitants, de créer une association pour obtenir un bail collectif. Le groupement, créé sous le nom de *Nyèta*, a fait une demande de bail et a obtenu une *lettre d'accord de principe* en 1999. Une cotisation des membres a permis de faire l'étude de faisabilité. L'association a ensuite présenté un dossier de prêt à la Fédération des Caisses Rurales Mutualistes du Delta (FCRMD). Après la mise en place de la ligne de financement de l'USAID au sein de la FCRMD, celle-ci a sélectionné 15 projets, parmi lesquels ceux de l'association *Nyèta* et de son président Modibo Kimbiri. La FCRMD a financé l'aménagement des deux lots fonciers attribués l'un à M. Kimbiri et l'autre à l'association. En plus du financement de l'aménagement, la FCRMD a également appuyé la construction du magasin de stockage d'une capacité de 3000 sacs, appartenant en propre à M. Kimbiri. Ce prêt devait couvrir le financement de l'ensemble des travaux d'aménagement (le coût total s'élèvera à 245 millions de FCFA). Sur ce montant, 10% ont été mobilisés par apport personnel des membres de l'association *Nyèta*. C'est seulement en 2006 que le *bail* fut conclu¹³³. En fait, deux baux ont été signés, l'un de 450 ha au nom de l'association *Nyèta*, et l'autre de 103 ha au nom de Modibo Kimbiri.

Depuis 2006, le nombre des demandes d'adhésion à l'association a augmenté. « *On ne peut plus demander de terres à l'ON, même si on demande on ne nous en donne pas. Les investisseurs arrivent et s'installent car ils peuvent présenter de gros moyens. Kimbiri est influent et son association marchait bien. Alors on est venus s'installer pour y participer, car ensemble, on peut essayer de faire comme les investisseurs* » (Paysan attributaire de l'ON à Dogofry, 25 km plus au Nord, juillet 2011).

En 2011, l'association comprenait 115 membres, qui se sont installés avec leurs familles dans le hameau créé par l'initiateur du projet et dénommé *Kimbiri-Wèrè* (le village de Kimbiri). Ce hameau compte aujourd'hui 847 habitants.

L'association dispose d'une superficie totale aménagée de 439 ha, lotis et cultivés. La répartition individuelle a été faite en fonction des demandes des membres. Le total de la superficie totale demandée s'élevait à 600 ha, mais l'association n'a reçu un bail que sur 350 ha. Il a donc été décidé de donner à chacun la moitié de la superficie demandée, sauf pour ceux qui n'avaient demandé que 2 ha et qui les ont reçus. Lorsque la superficie aménagée a été portée à 439 ha, une redistribution a été opérée. Quant à Modibo Kimbiri lui-même, il ne dispose pas de parcelles dans la superficie de l'Association : il a ses 103 ha en bail individuel qu'il exploite déjà, et il a obtenu en 2011 une *lettre d'accord de principe* pour 200 ha supplémentaires.

¹³² Moussa Djiré : IIED

¹³³ Bail ordinaire n° 11/PDG-ON du 10 août 2006.

Au total en 2012, MK a près de 750 ha en bail dont un tiers à titre individuel et deux tiers pour l'association, mais pour l'ON, l'ensemble des 750 ha est fait au nom de Modibo Kimbiri

134

On peut relever une certaine confusion entre les deux projets (le collectif et l'individuel), en particulier au plan du financement de l'aménagement. C'est justement pour l'accès à la terre, et son aménagement, que le collectif a été créé.

Les deux projets ont été traités comme un seul projet par le responsable de la FCRMD. Le Directeur de la FCRMD était cependant conscient des problèmes qui pouvaient découler d'une telle confusion, qui était, selon lui, entretenue par M. Kimbiri : « *Nous lui avons dit de donner la répartition des parcelles pour qu'on évalue le montant que chaque membre devait payer. Lorsque le problème des impayés s'est posé, nous lui avons demandé de fournir la liste des membres qui ont payé, pour qu'on enclenche la procédure d'éviction auprès de l'Office du Niger. Mais, il a refusé en disant que c'est lui, qui a signé le contrat* »¹³⁵. Le remboursement du crédit devait se faire à hauteur de 52 000 000 FCFA par an. En réalité, M. Kimbiri et la coopérative réunis n'ont jamais pu payer ce montant. Ils n'avaient pu payer, par exemple, au compte de la deuxième année que 20 000 000 FCFA.

De l'analyse croisée des propos du Président de l'association et du Directeur de la FCRMD, il ressort que les termes du contrat sont perçus différemment par les deux parties. Concernant le taux d'intérêt, le Président de l'association affirme que le taux initial était de 6% et que la durée du prêt était de 8 ans. Le Directeur de la FCRMD déclare que la structure de micro-finance voulait appliquer le taux habituel de 12%, mais que l'USAID a proposé le taux de 9% qui a été ensuite porté à 10%, en 2004, lorsque les fonds ont transférés à la FCRMD. Dans tous les cas, face aux difficultés liées au remboursement du prêt, les membres de l'association avaient demandé un rééchelonnement du paiement sur 10 ans sans pour autant être d'accord avec le montant qui restait à payer.

Aujourd'hui, les rapports entre les deux partenaires sont très tendus. La FCRMD a ainsi refusé d'accorder un autre prêt à l'Association et s'oppose à ce qu'une autre structure lui vienne en aide. L'association Nyèta ne peut plus obtenir de crédit auprès d'une quelconque institution financière au Mali. Le président utilise ses relations auprès des commerçants pour que les membres de l'association puissent acheter à crédit les intrants, notamment les engrais.

Un autre exemple de la capacité de mobilisation de MK, mais aussi de la faiblesse des contrats passés, est illustré par les relations avec la SOCAFON. La SOCAFON est l'entreprise qui fournit aujourd'hui le matériel de travail à la plupart des exploitants de l'Office du Niger¹³⁶. Elle voulait expérimenter une machine de décorticage du riz, une mini-rizerie Bessako. Un contrat a été conclu en 2006 entre la SOCAFON et Modibo Kimbiri pour tester une de ces machines. Selon les termes du contrat, Kimbiri s'engageait à construire le local

¹³⁴ Sur la liste des attributions actualisée en 2011.

¹³⁵ Entretien du 29 Juillet 2011.

¹³⁶ La Société coopérative des forgerons à l'Office du Niger est soutenue par la Coopération néerlandaise et a repris les activités autrefois conduites dans le cadre des ateliers intégrés à l'Office du Niger. http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf_GDS48_p27_Socafon_Mali.pdf

devant abriter la machine. Le test devait durer deux ans, à l'issue desquels Kimbiri devait donner une appréciation sur la machine. Si cette appréciation était positive, il gardait la machine au prix de 20 000 000 FCFA, prix considéré par les deux parties comme un prix forfaitaire¹³⁷. Ce test a eu une audience nationale, et montre la vitrine qu'est devenu le projet Kimbiri : en 2008, le Premier Ministre l'a visité et la presse s'en est faite l'écho¹³⁸

En 2011, au moment où avait lieu l'enquête de terrain, Kimbiri utilisait toujours la machine, sans que les deux parties puissent dire exactement où ils en étaient : les termes du contrat étaient assez flous, notamment en ce qui concerne le suivi des performances techniques de la machine et le paiement effectif, laissant donc toute liberté aux négociations de personne à personne, plaçant ainsi Modibo Kimbiri dans une situation favorable étant donné son capital social. Ce n'est pas le seul arrangement que Modibo Kimbiri a fait pour maintenir son projet malgré d'importantes difficultés financières. Il a mobilisé son important réseau relationnel, à la base de son capital social, pour développer des arrangements.

Modibo Kimbiri est un ancien maire de la commune rurale de Dogofry, délégué des paysans au comité du paritaire de gestion : il bénéficie ainsi d'un important réseau relationnel, politique et technique.

En tant qu'ancien maire, il avait un réseau relationnel très dense, notamment auprès de personnes pouvant soutenir financièrement le projet, des accompagnateurs techniques, mais également des hauts responsables politiques (dont il était du même parti). Sa reconnaissance locale auprès des élus, des communes rurales, mais également auprès des chefs traditionnels, lui a également permis de mobiliser de nombreux paysans pour faire quoi pour devenir membres de l'association.

En tant que délégué paysan au comité paritaire de gestion, il connaissait un grand nombre des agents de l'ON, de la zone de Kouroumari, mais également de Ségou. Son réseau relationnel lui a permis de soumettre, et de suivre ses dossiers de demande de bail, à titre individuel ou collectif directement.

¹³⁷ Le prix de vente pratiqué sur le marché s'élève à 22 350 000 FCFA.

¹³⁸ (<http://www.malikounda.com/Actualites/Le-Premier-ministre-a-l-Office-du-NigerAU-COEUR-DE-LA-PUISSANCE-AGRICOLE-DE-DEMAIN.html>).

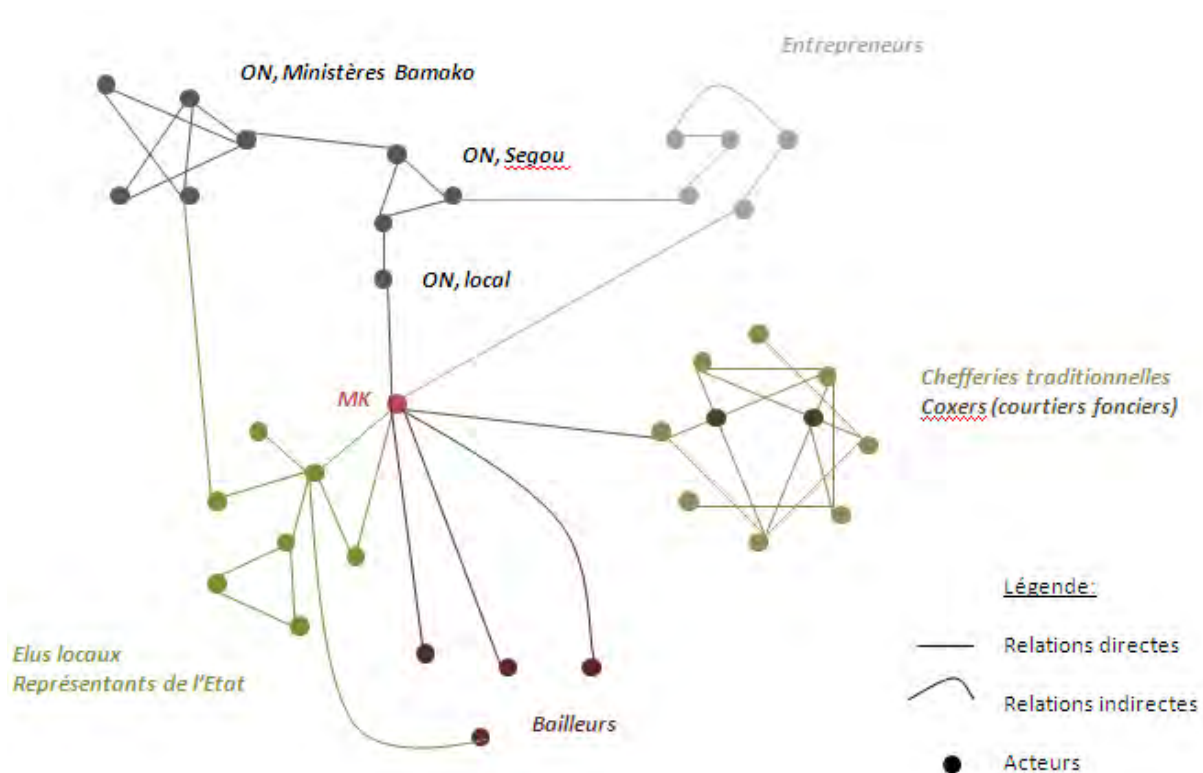


Figure 37: Réseau relationnel de Modibo Kimbiri mobilisé dans le cadre de ses installations foncières en zone ON entre 1999 et 2011.

En résumé, les arrangements pour assurer le développement et la survie de son projet, ont été basés sur du Capital social : les relations de Modibo Kimbiri (figure 37). La mobilisation de ce capital social a permis de créer l'association, à ses membres d'accéder aux terres, de les aménager, mais aussi de bénéficier de crédits de campagnes et de matériel.

La dynamique collective liée au projet de l'association Nyèta a perduré grâce au capital social de Modibo Kimbiri.

La création des groupements, qu'ils soient des associations ou des coopératives, est encouragée actuellement par l'Office du Niger. Elle relève, pour les exploitants d'une véritable stratégie d'obtention de nouvelles terres : Seuls, isolés, ils n'ont ni le capital social ni le capital financier pour obtenir un bail et aménager les terres. Mais le groupe est avant tout un moyen, et non une fin : le but ultime est d'avoir ses propres parcelles, et de les cultiver en exploitation individuelle, une exploitation souvent plutôt familiale, parfois étendue par l'emploi de salariés, plus rarement passant à l'échelle de la grande entreprise agricole comme MK lui-même.

Avant la création de l'association Nyèta, la plupart de ses membres étaient attributaires ou exploitant de parcelles de 2 à 10 ha pour des familles de 40-50 personnes. Tous les membres interviewés déclarent avoir adhéré à l'association pour bénéficier de superficies complémentaires pour leur propre exploitation, pas pour les exploiter en commun. A Kimbiriwèrè, la plupart des habitants effectifs sont des jeunes qui représentent sur place leurs pères ou leurs grand-frères, membres de l'association, mais qui exploitent déjà des parcelles

par ailleurs, dans d'autres villages. Au cours des entretiens individuels, l'accès à de nouvelles parcelles revenait fréquemment comme l'une des motivations à l'adhésion à l'association. Il faut bien noter que ces exploitants cherchent à accéder à des parcelles, et non à des terres vierges : ils ont besoin des associations pour accéder au foncier (ce qui demande des relations) ET pour pouvoir aménager ce foncier, ce qui demande des moyens financiers importants (et donc aussi des relations pour accéder à des fonds).

Les relations entre l'Office du Niger et les exploitants se fondent sur les dispositions du décret de gérance. Modibo Kimbiri et l'Association Nyèta sont attributaires de parcelles en vertu de *baux ordinaires* qu'ils ont signés avec l'Office du Niger. Lorsqu'on analyse le contenu de ces baux, on constate que certaines clauses prêtent à confusion. Ainsi l'article 10 du bail au nom de Modibo Kimbiri stipule : « *en échange des droits d'exploitation et de jouissance, le preneur s'engage à verser à l'Office du Niger sous peine de résiliation de contrat la redevance eau dont le taux est fixé chaque année conformément aux dispositions du Décret de gérance. Cette redevance fera l'objet de facturation par la zone de N'Debougou aux tarifs en vigueur. Elle est payable annuellement au 31 mars au plus tard de chaque année* ».

Cette mention déroge aux dispositions du Décret de gérance, en vertu de l'article 56 duquel « *le bail ordinaire est accordé moyennant paiement d'une redevance annuelle dont le taux est fixé par arrêté du Ministre de tutelle de l'Office du Niger. Le taux est fixé en fonction des terres et de l'eau* ». Dans les faits, c'est la tarification du contrat plan qui est appliquée aux terres attribuées à Modibo Kimbiri et à l'association Nyèta. Ils payent ainsi, conformément au tableau ci-après, 67 000 FCFA par hectare pour leurs terres considérées comme relevant de la première classe (tableau 19).

Tableau 20: Barème de la redevance hydraulique (d'après le contrat plan 2008-2012)

Type de parcelle	Campagne 2007/2008		Campagne 2008/2011 ⁽¹⁾		Campagne 2011/2012 ⁽¹⁾	
	Saison	Contre saison	Saison	Contre saison	Saison	Contre saison
CASIER						
Classe 1	67 000	56 950	67 000	6 700	67 000	6 700
Classe 2	56 950	46 900	56 950	6 700	56 950	6 700
Classe 3	46 900	37 520	46 900	6 700	46 900	6 700
HORS CASIER	46 900		46 900		46 900	

Classe 1 : superficies réhabilitées, classe 2 : superficies entretenues, classe 3 ; Hors Casiers

Selon les membres de l'association, l'argument qui a prévalu pour placer leurs terres dans la première classe est le caractère nouveau de l'aménagement. Ils ont dénoncé la situation et demandé à l'Office du Niger de revoir le montant de la redevance. Les terres n'étant pas aménagées par l'ON, elles ne peuvent pas être considérées comme « réhabilitées » ; les exploitants de l'association ne bénéficient pas non plus des services de gestion de l'eau de

l'On (aiguadier, Oert... . Mais la prise d'eau de l'association se fait dans le canal primaire de l'ON, ce qui aux yeux de l'ON est « *suffisant* »¹³⁹. Sous peine de se voir retirer leur bail, les membres de l'association payent intégralement, chaque année, la totalité de la redevance eau. Cependant, les relations avec l'Office du Niger sont aujourd'hui tendues à cause des difficultés de remboursement du prêt contracté auprès de la FCRMD.

Le projet porté par l'association Nyèta constitue un des modèles alternatifs d'investissement agricole fondés sur les groupements de paysans. Il participe ainsi de la stratégie globale du développement des aménagements à l'Office du Niger. C'est, pour les paysans, un des seuls moyens d'accès à des parcelles complémentaires qu'ils ne peuvent obtenir ni au sein des casiers ON, saturés, ni à titre d'investisseur individuel, n'ayant pas les relations et les financements nécessaires.

Les 115 familles du village de Dogofry ont pu créer une nouvelle agglomération, Kimbiri-Wéré, qui accueille une bonne partie de leurs membres. Le hameau est en train de mettre progressivement en place des équipements pour la vie collective. L'association a ouvert une école communautaire comportant 4 classes, avec un effectif total de 148 élèves.

Les membres de l'association insistent également sur les liens de solidarité qui se sont créés entre eux, ainsi que sur les gains individuels, même s'ils sont encore modestes, qui ont permis à certains d'acquérir des équipements (bœufs, motocyclettes).

Malgré ces aspects positifs, plusieurs problèmes existent qui risquent de compromettre à la longue l'existence même de l'association. Ces problèmes sont liés d'une part au statut du groupement et à sa structuration et, aux difficultés financières auxquelles le projet doit faire face. Les statuts et règlements ne sont pas bien élaborés en l'état et les règles de fonctionnement ne sont pas précises. Ainsi, pour la prise de décisions, si beaucoup de membres affirment que le Président associe tout le monde au processus, d'autres dénoncent au contraire des décisions solitaires pour certaines questions.

Un autre point de préoccupation est la confusion qui existe entre les affaires du Président et celles de l'association. Modibo Kimbiri exerce un leadership sur les membres de l'association, qui pourrait être assimilé à une domination¹⁴⁰. Certains membres lui reprochent un manque de transparence, notamment en ce qui concerne le remboursement du crédit alloué par la FCRMD. Les griefs portent essentiellement sur le fait qu'il ne présente pas de reçu et ne produit pas de bilan en fin de campagne. Si ces griefs sont rejetés par d'autres membres, plus proches du président, l'observation même sommaire du fonctionnement de l'association révèle son manque de rigueur, en particulier, le non archivage des documents et l'absence de comptabilité.

Dans le cas de l'association Nyèta, l'initiative prise par un individu a permis la création d'une dynamique qui a abouti à l'attribution de plus de 440 ha à 115 petits exploitants bénéficiant

¹³⁹ Entretien avec un responsable ON de la zone, juillet 2011.

¹⁴⁰ Au cours des entretiens de groupe, il existe une certaine unanimité autour des déclarations du Président. Cette unanimité est cependant mise à mal lors des entretiens individuels.

ainsi de parcelles complémentaires à leurs lots ON. Elle a aussi permis au leader d'aménager plus de 100 ha pour lui. L'expérience de Nyèta est également positive, dans la mesure où ses membres pourraient dans le futur bénéficier d'autres attributions s'ils arrivent à justifier d'un niveau de solvabilité conséquente. Les groupements apparaissent donc comme un cadre propice à l'accès au crédit.

Pourtant cette expérience pourrait aussi connaître un avenir difficile et même échouer, à cause du poids de son endettement. Ce problème n'est pas indépendant de celui du statut du groupement et de son rapport ambigu (mais pas forcément original) avec son président.

La dynamique collective est avant tout liée à une volonté d'accéder à la terre mais l'exploitation reste individuelle. Nous ne sommes pas ici dans le cas de l'action collective basée sur les *assentamentos* au Brésil analysé au travers de l'action collective, qui présentent néanmoins des logiques foncières individuelles (Sabourin et al, 2007).

Le collectif à deux buts : accéder au foncier en mobilisant le capital social du porteur du projet, et réaliser les aménagements en accédant à des financements que permet le regroupement et l'image de « groupement modèle ».

Les projets communautaires Dunkafa et Nyeta offrent une réelle ouverture foncière pour les petits exploitants. Ces projets reposent sur une dynamique collective, mais ils rencontrent de nombreuses difficultés internes (leadership, transparence, gestion administrative et financière...). Ces associations ont besoin d'asseoir leur légitimité, notamment auprès de l'ON et des organismes de crédit. Cela doit amener à interroger leurs statuts et leur modalités de constitution, mais aussi la forme des baux qui leurs sont attribués, ainsi que les conditions financières de ceux-ci ; les modalités de la redevance peuvent en effet apparaître inéquitables, tant vis-à-vis des privés, qui payent l'eau beaucoup moins cher, que des attributaires de l'ON, qui payent le même prix mais n'ont pas dû financer les aménagements et les réaménagements, et n'ont pas exactement le même niveau de service (entretien par exemple). Pour que ces expériences associatives de la zone de Kouroumari puissent être considérées comme un modèle alternatif d'investissement agricole crédible, il convient donc d'abord d'en tirer toutes les leçons en termes de politique agricole pour la zone, à la fois au plan foncier, au plan financier et au plan des redevances.

2 La montée en puissance des arrangements néo-coutumiers

La zone de Niono est l'une des premières zones de colonisation de l'ON. Niono est aujourd'hui la ville la plus peuplée de la zone Office du Niger. La pression sur l'espace foncier est liée à la faible taille des parcelles exploitées, mais aussi à l'arrivée d'autres exploitants, potentiels ou déjà entrés en colonisation : les fonctionnaires et les commerçants cherchant à s'installer sur des terres rizicoles, qui sont communément appelés non-résidents car habitant en ville et non dans les villages des colons.

La pression foncière a favorisé le développement d'itinéraires parallèles d'attribution, mais aussi de marchés fonciers informels, qui se manifestent sous différentes formes, et de systèmes tout aussi informels de tenure.

Nous avons réalisé 46 entretiens dans la région de Niono, avec des exploitants familiaux, des chefs traditionnels et d'autres acteurs intervenant dans la gestion du foncier irrigué. Les exploitants rencontrés étaient situés dans les zones de Niono et de Molodo (au sens de l'ON) (carte 11).



Carte 11: Zones de Niono et Molodo, Office du Niger

Les marchés informels ne sont pas nouveaux, et ont pu être observés dans la zone de Niono bien avant l'arrivée de nouveaux investisseurs en zone ON ; mais le fonctionnement de ces marchés informels a évolué suite à l'arrivée des investisseurs.

2.1 *Les paysans ne croient plus en l'ON*

L'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché foncier, les investisseurs privés et publics, a fermé certaines perspectives aux paysans et leur en a ouvert de nouvelles perspectives. En effet, ils ont pris conscience du fait que l'ON n'était désormais plus le seul acteur, et n'avait plus la capacité de s'étendre et d'aménager de nouvelles terres pour les paysans. Mais ils ont aussi réalisé qu'ils peuvent aujourd'hui revendiquer le droit de devenir eux-mêmes de petits investisseurs, s'ils peuvent montrer à l'ON qu'ils détiennent le capital suffisant pour réaliser des aménagements. Les demandes de baux pour des terres non aménagées se développent donc, de la part des paysans irrigants déjà attributaires et des autres villageois de la zone. Individuellement ou regroupés en collectif, ces paysans font des demandes de bail emphytéotique auprès des responsables de l'ON, sur des terres traditionnellement gérées par les instances villageoises (car non encore aménagées donc non gérées au quotidien par l'ON,

même si en droit, il en revendique la responsabilité foncière), qu'elles aient été conservées sous forme de forêts ou mises en valeur par l'agriculture pluviale ou le pâturage extensif. Après l'obtention du bail, les paysans défrichent ces terres pour marquer cet espace et éviter qu'elles ne soient convoitées par des opérateurs privés étrangers au village.

En 2010, les villageois de Molodo Bambara ont ainsi obtenu un bail pour 300 ha situés à la périphérie du village. Avant même de pouvoir aménager et irriguer, les paysans ont défriché ces terres (figure 38). Ils ont de cette façon marqué leur territoire et matérialisé leur présence, maintenant officielle.



Figure 38: Paysan de Molodo marquant l'espace des terres obtenues à travers un bail collectif.

Ces stratégies répondent avant tout à une logique de préservation de l'espace foncier détenu traditionnellement. En l'absence des capitaux qui leur permettraient de réaliser rapidement des aménagements coûteux, les paysans utilisent cette stratégie de marquage de l'espace foncier par la signature d'un bail et le défrichement pour garder leur place dans la course à la terre. Cette pratique est encore peu répandue dans la zone, car elle ne permet pas de répondre, à court terme, à l'objectif de la majorité des exploitants familiaux de la zone : cultiver les terres irriguées. C'est la différence importante que l'on peut noter avec les expériences Dunkafa et Nyèta du Kouroumari : à Molodo, l'association collective a fonctionné pour obtenir le bail, mais pas pour obtenir les fonds pour aménager les terres. Or, à l'Office, une terre non aménagée n'est pas une terre irrigable, ce n'est donc qu'une promesse de futurs revenus, tant que les fonds pour réaliser l'aménagement manquent.

Les paysans cherchent donc, avant tout, des terres déjà aménagées pour les cultiver. Partant du constat que les critères de sélection des allocataires des parcelles ON ne sont pas respectés, les processus d'attribution parallèles se multiplient. Le nombre de résidants ou non-résidants

officieux progresse grâce à ces processus d'attribution parallèles, au détriment des résidants exploitants et de ceux qui n'ont pas pu avoir de parcelles. Le métayage (*suru kaya*) des jeunes attributaires progresse sensiblement au détriment de l'implication dans l'exploitation familiale elle-même¹⁴¹. Des formules de baux informels font leur apparition et semblent participer à un ralentissement des investissements dans les exploitations familiales. A travers les baux, les paysans en manque de terre accèdent à des terres, et ne sont donc plus métayers, expérimentés, des attributaires de l'ON. Certains paysans, ne manquant pas de terres à exploiter, vont également investir dans des baux, essentiellement individuels, et augmenter ainsi leur espace foncier : *« ça ne sert plus à rien de s'investir sur les terres de l'ON, si il me reste encore de la force, je la mets dans mes nouvelles terres, celles-là je les ai pour 50 ans »*¹⁴².

2.2 Les espaces aménagés, des espaces particuliers

Les aménagements hydro-agricoles ne sont pas implantés dans un espace de travail uniquement dédié à la production telle une usine. Ils viennent plutôt s'insérer dans un espace social et agraire réparti sur de nombreux villages issus de la colonisation autochtone ou la précédant. Ils s'insèrent au sein de logiques socioculturelles et socio-économiques profondément ancrées, qui dépassent le simple procès de production pourtant à l'origine de la colonisation. Certains aspects de ces logiques peuvent partager avec les développeurs l'objectif de maximisation de la production. Mais cet objectif apparemment indiscutable est également complété, voire parfois suppléé, par des enjeux socio-économiques dont les mécanismes n'entrent que rarement en coïncidence stricte avec le respect de consignes de production ou d'objectifs de rendement ne prenant en compte qu'une partie des objectifs des agriculteurs (Yung et Samaké, 1988 ; Byerlee et al, 1991 ; Jamin, 1994).

Certains villages instrumentalisent des prérogatives coutumières par rapport à d'autres villages pour contrôler les marchés fonciers de ces derniers à des fins de thésaurisation et/ou de contrôle politique. Certaines prérogatives coutumières à l'échelle des groupements villageois entraînent une accumulation foncière chez les villages « mères » au détriment de leurs villages « satellites ». Un chef de village, ayant des prérogatives liées à sa fondation antérieure par rapport aux autres villages, peut ainsi disposer prioritairement des terres de son village et de ses villages satellites (installés postérieurement et sous couvert de ce dernier). Certains chefs, comme par exemple à Molodo, utilisent cette prérogative pour créer un véritable marché foncier parallèle. *« J'ai toujours travaillé pour ceux de la ville. Le chef de village est venu me voir pour me dire que l'ON changeait. Les investisseurs arrivent, et je n'arrivais pas à me dire qu'un jour j'allais devoir travailler pour des investisseurs. Comme la terre est ouverte à tous, il fallait que je trouve vite une terre à moi, sinon j'allais finir manœuvre sans pouvoir rien laisser à mes enfants. Alors en 2008, le chef de village m'a orienté et m'a proposé des terres dans les villages qui dépendent de lui, c'est des terres*

¹⁴¹ Cela permet aux jeunes des familles de pouvoir obtenir une compensation, en espèces ou en nature, alors, que leur implication dans l'exploitation familiale est rarement rémunérée.

¹⁴² Paysans de Niono, Juillet 2010.

irriguées, mais la plupart sont des hors casiers. Il m'a trouvé 1 ha, j'ai dû payer l'intermédiaire, et comme les terres étaient rattachées à l'ON, ses connaissances au comité paritaire m'ont aidé à inscrire mon nom à l'ON ¹⁴³ ». Les terres des villages satellites deviennent pour le chef de Molodo des terres disponibles pour un marché foncier informel dont il a la gestion. Nous avons pu observer la répartition des terres au niveau du village de Molodo 2 (satellite de Molodo), composé de 27 concessions et installé dans la zone depuis trente ans. Pas une seule famille ne pouvait y disposer d'une parcelle attribuée en colonisation. Il s'agit d'un village de métayers et de manœuvres, directement au service de non-résidents. Ces derniers ont pu obtenir ces terres grâce à la bienveillance du chef de village « mère », Molodo, et des réseaux de courtiers et d'usuriers (cf infra, § 2.6) qui s'assurent de la régulation du marché foncier informel (nous aborderons la question des. Les comités paritaires interviennent fortement dans l'évolution de ces distributions parallèles.

Au sein de l'espace aménagé, l'exploitant intègre une chaîne de contrôle des ressources dans lequel il n'est souvent qu'un maillon secondaire. « *Quoiqu'on fasse, qu'on soit métayer, locataire, acheteur, attributaire, loueur, on va tous se retrouver un jour devant l'ON. Partout on trouve l'ON, ce n'est pas toujours l'ON qui commande, mais l'ON est toujours au courant* »¹⁴⁴. Autrement dit, le paysan s'inscrit dans un système hiérarchique, en partie bureaucratique, dont il est totalement dépendant malgré le transfert de compétences de l'ON vers les associations paysannes. Les processus d'attribution parallèle pérennisent les pratiques de prébendes et de contournement du contrat de gérance impliquant les exploitants, les associations villageoises, les comités paritaires, et certains agents de l'ON.

Les pratiques coutumières, en termes de gestion de la terre mais également en termes de médiation et de régulation des relations intra- et inter-villageoises, sont particulières au sein de l'espace aménagé. Ces pratiques n'ont pas totalement disparus des zones de l'ON. Mais elles sont sensiblement différentes des descriptions établies jusqu'à maintenant. Nous sommes ici confrontés à un système néo-coutumier qui synthétise logiques bureaucratiques, formes clientélistes à différentes échelles de constitution, et des rapports coutumiers d'origine coloniale et post-coloniale. Ces rapports coutumiers ont principalement pour fonction de stabiliser un cadre transactionnel et d'établir, par exemple, des référents dans la négociation. Ils n'ont pas de valeur absolue, d'où leur adaptabilité singulière malgré leur apparente omniprésence. C'est ce qui les rend si difficile à intégrer, en l'état actuel des connaissances, au droit positif¹⁴⁵, notamment en ce qui concerne le foncier. À noter également des logiques de compétition (*fadenya*¹⁴⁶) qui, dans l'ON, n'offrent pas immédiatement le terreau à une productivité accrue comme on le prévoit dans le cadre d'économies libérales occidentales. Ces logiques de compétition ne sont cependant pas non plus un facteur de désintégration des rapports socio-économiques ou de ralentissement à tout développement agricole dans la zone de l'ON. Dans certains cas, elles favorisent notamment la reproduction des unités de production (cf. §2.4).

¹⁴³ Extrait du récit de vie d'un paysan de la zone Molodo 2, suivi réalisé entre juillet 2010 et août 2011.

¹⁴⁴ Entretien avec un paysan à Niono, KL6, Juillet 2011.

¹⁴⁵ Ensemble des règles juridiques en vigueur dans un Etat ou dans la Communauté internationale à un moment donné.

¹⁴⁶ De Fa (père), den (enfant), ya (marque de substantivisation) : compétition entre fils d'un même père

2.3 *La gestion de l'unité foncière de base : continuités et ruptures*

Si l'évaluation de la production se mesure à l'hectare, l'unité prise en compte par les projets de développement pour l'évaluation et l'attribution de terres est l'unité de production. L'unité de production (Gastellu, 1979) se confond ou représente une partie de l'unité de résidence, la concession. Elle s'occupe de la mise en valeur du patrimoine foncier. En zone non irriguée, l'organisation de la force de travail paraît assez bien connue. Le principe directeur est que les forces de travail familiales convergent vers le « grand champ commun » de la concession (*forobaforo*). Des parcelles adjacentes ou éloignées peuvent être cultivées individuellement par certains collatéraux du chef de famille (frères et fils) ou les femmes en dehors des moments de labeur collectif (Becker, 1990). Selon les phases du travail agricole, une part non négligeable du travail s'effectue sur les parcelles des alliés et des parents, en échange d'une rétribution en nature représentant une quantité symbolique ou conséquente, selon le lien social et le temps offert sur la parcelle. En zone irriguée, des modalités distributives et participatives imposées (par exemple la taille des surfaces cultivées, la participation aux aménagements, le crédit imposé ou la redevance pour l'eau) ont stimulé des adaptations, des contournements ou des détournements de ces modalités. Ces « ajustements » ont parfois conduit à une désarticulation ou même une dilution effective des règlements techniques et économiques en vigueur, tout en conservant les éléments ajustables aux préoccupations et perceptions des populations locales. Parfois, les ajustements, n'ont eu que des incidences apparemment minimales sur le respect de ces règlements et surtout sur les chiffres officiels de la production agricole. Mais dans tous les cas, ils ont eu à divers degrés des conséquences sur l'organisation sociale.

Premièrement, certains membres de la famille vont dans la rizière irriguée tandis que d'autres pourront se consacrer plutôt à des champs en dehors du périmètre irrigué, soit pour le compte de la famille (cultures pluviales, rizières hors-casier) soit plutôt pour leur propre compte (maraîchage, élevage et activités non-agricoles) (Jamin, 1994). Le mouvement d'autonomisation peut aller jusqu'à la séparation de la famille (le qualificatif « d'éclatement » traduisant bien la connotation négative d'un processus social « naturel », mais qui aboutit à des exploitations petites, dont certaines sont en dessous du seuil de viabilité).

Deuxièmement, l'attribution des parcelles par l'ON s'est de plus en plus tournée vers des investisseurs non-« autochtones »¹⁴⁷, fonctionnaires ou commerçants vivant en zones urbaines, appelés non-résidents. L'appel à investisseurs, permettant d'obtenir des baux sur 10, 20, 50, ou 100 ha renforce cette dynamique. Les investisseurs feront exclusivement appel à de la main d'œuvre rémunérée pour la totalité des travaux, de l'aménagement à la mise en valeur (parfois ce sont les femmes des villages adjacents ou plus éloignés). S'il est coutume de faire appel à des travailleurs extérieurs à la concession, la spécificité tient ici à la dispersion spatiale de l'unité de production. Les investisseurs peuvent venir de plus en plus loin, et les paysans à la recherche de terres à exploiter peuvent aller de plus en plus loin pour les trouver (ce qui peut amorcer des séparations internes aux familles, le père restant au village d'origine dans les champs ON et un fils partant exploiter les nouvelles terres éloignées, cf. village de

¹⁴⁷ La question de l'autochtonie n'a jamais été soulevée à l'Office du Niger, car la majorité de la population de l'ON n'était pas installée avant la colonisation. Les colons villages déjà présents, ont été intégrés en colonisation. Ces autochtones se sont tous fondus dans la catégorie des colons. Nous parlons ici de non-« autochtonie », pour opposer les nouveaux arrivants aux attributaires et villageois historiques des terres sèches.

Kimberi-Wéré, Chapitre 6, §1.2.2). L'unité de production ne s'insère plus seulement dans la dynamique sociale villageoise et cela entraîne des conséquences notables sur les modes de relation avec les autres exploitants et au sein de la famille.

Le rapport au foncier est indissociable des modes de production et d'engagement dans le travail. Les allochtones font appels à différentes personnes, et s'engagent auprès d'elles selon des modalités et des rémunérations variables. Selon qu'elle se donne en nature ou en espèce, selon le niveau de rémunération, le consensus autour de ce niveau et les personnages décisifs impliqués dans la stabilisation de ce dernier, le rapport au travail n'est pas le même. La productivité du travail, nécessaire à l'atteinte des objectifs de rendement économique, dépend donc également des types de tenures informelles qui sont en vigueur.

2.4 Les origines endogènes des conflits dans la production et la gestion

Dans le système patriarcal où l'autorité est transmise par la ligne paternelle, l'attribution de fonction et de biens entre les enfants est parfois l'objet de dissensions et de rivalités désignées en bambara par le terme *fadenya*¹⁴⁸ : les relations entre enfants d'un même père mais de mère différente. Ces dernières peuvent aussi bien refléter et étendre les conflits préexistants entre co-épouses que manifester les stratégies matrimoniales et la recherche d'autonomie de la part des enfants. Mais plus important, la *fadenya* est le modèle générique de la compétition (émulation positive ou discorde stérile) entre individus d'une même classe d'âge ou d'une même condition, au-delà de l'appartenance à telle ou telle fratrie de souche polygénique. Chaque fois que la rivalité et la dissension se manifeste entre voisins, clans, lignages ou entres membres d'une même classe d'âge, c'est le mécanisme socioculturel de la *fadenya* qui est à la fois le référent comportemental implicite pour les acteurs du conflit et le label que les témoins ou autres médiateurs mobilisent pour le catégoriser. D'un point de vue systémique, elle peut être appréhendée sommairement comme une force centrifuge entraînant la dissension, l'individualisme et la rivalité. Elle s'oppose alors à la *badenya*¹⁴⁹, enfants de même mère, où les relations affectives se manifestent primordialement et qui peut être comprise comme une force centripète, incluant le partage et la coopération. Ce schème d'opposition est fort utile pour s'engager dans la compréhension des trames sociales de base dans la région ségovienne. Cependant, il ne faudrait pas réduire la portée de ces relations à un schéma binaire. Le conflit sous-tendu par la *fadenya* ne conduit pas nécessairement à une entropie sociale de même que la coopération nécessaire de la *badenya* n'instaure pas un pacte social et économique immuable. Bien des villages adjacents ou éloignés d'un village « souche » se sont formés par le biais de ces rivalités issues de la *fadenya*. Un ou plusieurs membres de la fratrie quittaient en effet le *du* familial (concession) pour fonder un autre *du* afin d'y trouver des possibilités de constitution économique que les rivalités consanguines ne permettaient pas. La rupture entre ceux-ci et le village d'origine n'était pourtant pas totalement consommée et ils représentaient souvent à terme un appui économique et politique non négligeable pour ce dernier. C'est d'ailleurs notamment sur ce phénomène que se sont appuyés les cantons ou *kafo*, mode

¹⁴⁸ De Fa (père), den (enfant), ya (marque de substantivisation)

¹⁴⁹ Ba (mère), den (enfant), ya (marque de substantivisation)

d'organisation politique lignager supra-local toujours opérant, bien qu'en période d'ajustement suite au mécanisme de la décentralisation.

La *badenya* quant à elle permet d'établir des régimes de coopération stables entre « frères de lait ». Mais elle instille également entre ces derniers des obligations extrêmement prégnantes d'assistance et de redistribution des acquis (économiques, matériels, de services et de relations). Ces obligations, soutenues par une pression sociale omniprésente, ont d'une certaine manière une fonction d'équilibrage dans la superposition des pouvoirs économiques et politiques au sein d'un lignage. Un jeune ayant trouvé un emploi rémunérateur pourrait en quelque sorte prendre une position inappropriée par rapport au chef de famille. L'obligation de redistribution a pour conséquence de maintenir un équilibre. Mais si l'acquiescement à cette subordination est valorisé, elle n'en nourrit pas moins les frustrations quant à l'impossibilité de thésauriser pour soi. Ces rivalités (*fadenya*) ou ces coopérations obligatoires (*badenya*) peuvent entraîner des stratégies variables de subsistance ou de capitalisation à l'extérieur du clan familial. As-tu trouvé tout cela toute seule dans tes recherches ? C'est très bien, très intéressant, mais il faut citer des sources. Je conclurais aussi quand même en disant que, y compris dans la culture locale, le *fadenya* peut aussi avoir la connotation positive d'émulation, de dépassement, qui se rapproche de la notion de « saine compétition » occidentale.

Cela a des conséquences sur de nombreux domaines de la vie économique : tout d'abord c'est là le point de départ d'une réorganisation, au moins partielle, de la division du travail agricole. Prenons un exemple, synthétisé à partir de cas observés dans l'arrondissement de Molodo (village gérant beaucoup de terres sèches). La *fadenya*, comme évoquée plus haut, peut entraîner une atomisation partielle du lignage quand le conflit atteint son point de rupture. L'individu obligé de constituer son propre champ devra s'appuyer sur une main d'œuvre sollicitée au moins en dehors de sa parentèle immédiate (ligne patrilinéaire). Il aura alors le plus logiquement recours à des individus de sa ligne matrilinéaire (famille de sa mère), qui n'appartiennent donc pas au lignage. Dans d'autres cas, si son père lui a cédé un petit capital, il pourra engager quelques manouvriers directement. Mais quel que soit le point de départ économique de l'entrepreneur, la rétribution ne se fera pas exclusivement en numéraire sur le long terme. Les services divers pourront en effet remplacer partiellement la rémunération systématique. Ou cette dernière pourra être acceptée à un tarif inférieur au niveau standard de rémunération pour tel ou tel ouvrage journalier. Ceci témoigne dans ce cas de la constitution progressive d'un nouveau réseau de relations dont la stabilisation va de pair avec la réactualisation des liens avec le lignage souche. Le membre « dissident » du lignage réactive le réseau économique et social de sa ligne patrilinéaire en y intégrant son réseau acquis au cours du processus de fondation de son propre *du*. Il en découle un mixage de relations socio-économiques (intérieures et extérieures au lignage ou au clan) dont les effets remodelent notamment les modes de gestion des productions agricoles.

En zone Office du Niger, les logiques strictement économiques semblent, de prime abord, dominer les schémas sociaux usuels. Malgré des préoccupations de rentabilité plus évidentes, les colons s'appuient pourtant toujours sur ces schémas sociaux pour reconfigurer des

mécanismes socio-économiques mixtes. Cette reconfiguration a des effets sur les formes de compétition et de conflits, de coopération et d'entraide, qui elles-mêmes ont une incidence sur les écarts de rentabilité au niveau des individus et des exploitations.

2.5 *À la croisée des réseaux : le mogotigi*

S'assurer d'une bonne gestion des ressources ne dépend pas seulement de dispositifs techniques et de structures officielles ou locales. L'argent et l'entregent pour reprendre le titre de R. Vuarin (1994), sont des dispositifs-clefs qui assurent à la fois l'intégration et la survie des individus au sein du système. Si l'analyse de Vuarin s'appuie sur l'observation du milieu urbain, et plus particulièrement bamakoïse, plusieurs éléments observés en zone Office font apparaître que les villages concernés semblent relever du même processus de mercantilisation et d'individualisation¹⁵⁰. Ce qui conduit à des stratégies de multiplication nécessaire des réseaux de connaissances et d'entraide (Hautdidier et al, 2004).

Le mogotigiya (entregent) ou la capacité de disposer d'un nombre important de relations devient la ressource à développer prioritairement. Posséder des relations médiatrices et politiquement intégrées dans l'administration locale ou nationale constitue un capital social nettement plus recherché que l'accumulation d'un capital économique. Un *mogotigi*¹⁵¹ est ainsi une personne centrale, car elle se situe à la croisée de réseaux sociaux qui comprennent différentes instances décisionnelles leur permettant d'avoir des opportunités profitables. À son tour il peut « offrir » ces relations et obtenir des dépendants ou « clients ». En cumulant des relations non seulement pour lui-même mais pour les autres, il tend à renforcer son influence et son pouvoir à la fois social et économique.

Le pouvoir relationnel, et surtout sa composition, est très différent d'un *mogotigi* à un autre. Certains *mogotigi* assoient leur pouvoir sur des relations plutôt politiques, comme les élus ou les syndicats. Les relations clientélistes passées au travers de ce type de *mogotigi*, seront de manière privilégiée monétaire et s'établiront à partir de liens politiques : les cartes du parti politique dominant dans la zone seront des atouts déterminant lors de l'ajustement des règles.

¹⁵⁰ L'individualisation étant cependant un concept ambigu car toute personne agissant pour elle-même, le fait également au moins pour une cellule restreinte de la famille étendue. On est individualiste dès l'instant qu'on ne cède pas son acquis à l'ensemble de sa parentèle.

¹⁵¹ *Mogo* = gens ; *tigi* = chef

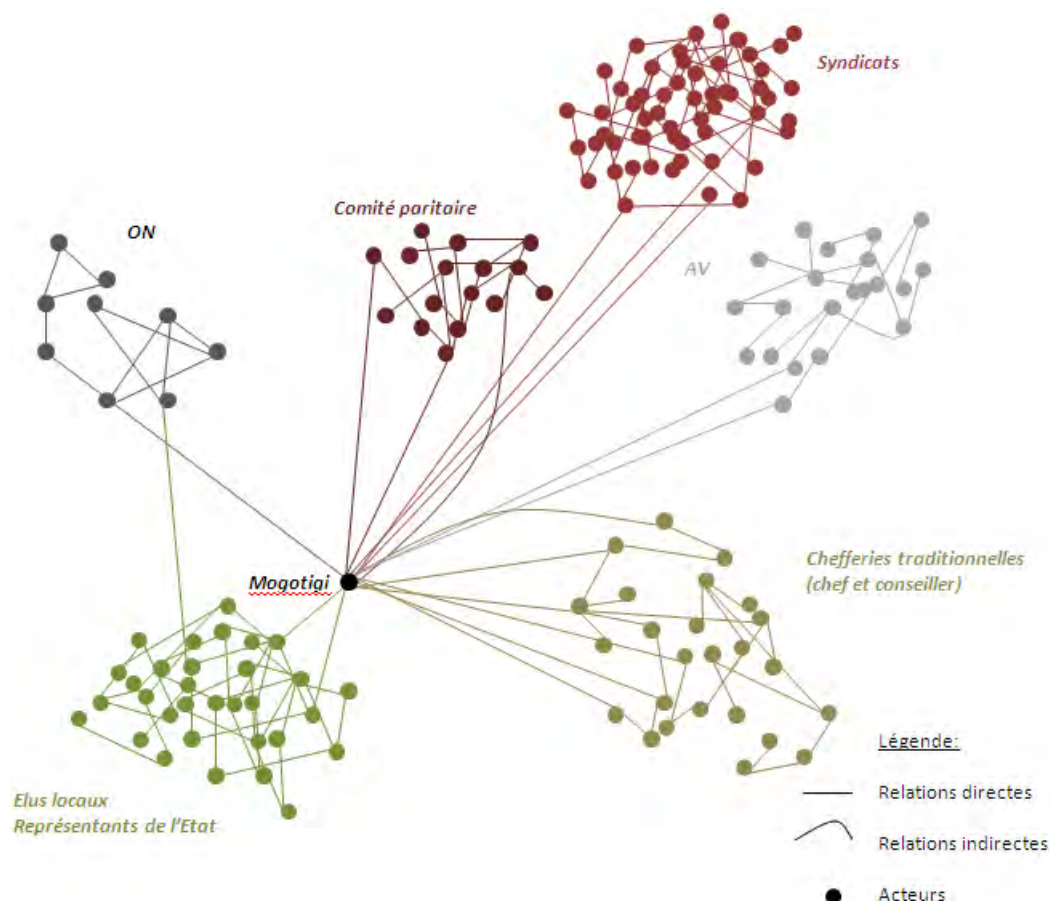


Figure 39: Réseaux relationnel d'un mototigi tournés de manière privilégiée vers des relations politiques

D'autres *mototigi* sont les intermédiaires de réseaux clientélistes ancrés dans les réseaux traditionnels de la gestion foncière. Leurs points d'ancrage sont les chefferies traditionnelles, et notamment les chefs de terre (*dugu kolo tigi* ; cf. chapitre 2, §1.).

Un *mototigi* de Niono (figure 39), qui est de manière presque systématique mobilisé lors d'arrangements fonciers dans la zone, a la capacité relationnelle de traiter auprès de 38 chefs de terres (contre 4 en moyenne pour les autres *mototigi* de la zone). Ce *mototigi* a un pouvoir très important, lui permettant d'orienter les paysans vers des transactions en dehors de la zone de Niono. Il a servi d'intermédiaire à 80% des arrangements fonciers étudiés dans le cadre de notre étude dans la zone de Niono. Les connaissances de ces *mototigi* au sein des agents de l'Etat sont limitées, elles permettent seulement d'officialiser les pratiques, mais n'interviennent pas à l'étape d'ajustement des règles. Dans la zone ON, les instances de décision traditionnelles sont ainsi souvent conseillées et parfois même officieusement suppléées par ces personnages dont l'identification est utile pour discuter la gestion des ressources locales.

2.6 Les systèmes de tenure informelle au cœur des mécanismes d'attribution officielle

L'étude de la zone de Niono-Molodo nous a permis de révéler un ensemble de formules de tenure liées le plus souvent aux rapports d'usure. On retrouve un ensemble de catégories et de sous-catégories qui participent à pluraliser les modalités d'entrée dans l'ON. Les conséquences négatives sur les investissements particuliers et la cohérence sociale sont a

priori aussi importantes que l'opportunité de régulation positive qu'offrent ces systèmes sur un plan économique et même social. C'est donc une question très complexe qui devra être décrite prudemment et de manière détaillée, avec des analyses enrichies par des croisements comparatifs lors des chapitres suivants.

2.6.1 Le *booron songon* ou prêt d'hivernage

Les usuriers concluent un arrangement avec l'exploitant qui désire démarrer ses activités agricoles mais qui ne dispose pas du capital nécessaire pour financer sa campagne. Ces prêts peuvent présenter des modalités différentes

« J'ai emprunté 100 000 FCFA pour pouvoir faire le repiquage de ma parcelle de 0,5ha. Aujourd'hui, car on n'a pas la main d'œuvre dans la famille, le repiquage coûte cher, les groupements de femmes ne sont pas tous les mêmes. J'ai donné à mon prêteur, 20 sacs de paddy. Je n'avais pas à payer plus, XX était là pour contrôler. Mon rendement était bon, alors ça vaut mieux que de risquer de ne pas exploiter la parcelle. »¹⁵²

Un type de prêt offre au paysan la possibilité d'acheter les semences, d'entretenir les pépinières, de labourer, voire de payer le hersage et le repiquage. Le taux est globalement d'un sac de paddy pour chaque tranche de 5 000 FCFA allouée à l'exploitant. Il peut parfois varier en fonction des liens de clientèle qui viennent s'adjoindre aux relations d'usure (cf. ndp 153). Cette pratique est très répandue dans le cadre de l'Office du Niger, que cela soit en casier ou hors-casier. Elle n'est pas nécessairement négative (même si le taux est usuraire) quand l'exploitant obtient le rendement adéquat et prévoit les remboursements tout en rationalisant les dépenses d'implantation de la culture. Elle donne accès à un capital immédiat, qui offre une seconde chance aux exploitants qui ont essuyé un refus auprès des services financiers décentralisés. Mais le risque en agriculture, en particulier irriguée, est élevé. En fin de saison, et une fois le prêt remboursé en nature, l'exploitant se retrouve avec un volume de riz qui est parfois inférieur à ses besoins vivriers... et il va à nouveau devoir emprunter, cette fois pour nourrir sa famille. L'usurier, par contre, dispose de sacs de paddy qui peuvent être vendus à un taux presque 3 fois supérieur à la somme prêtée¹⁵³.

Dans certains cas, pour limiter son propre risque, l'usurier peut plafonner le prêt et conseiller l'emprunteur pour qu'il rationalise ses dépenses. À Molodo 2, un usurier opère un suivi constant des travaux d'implantation qu'il a financés, afin de s'assurer d'un retour sur prêt. Ce plafonnement du prêt et le suivi des dépenses permet à l'emprunteur de ne pas trop s'endetter ; il bénéficie dans ce cas précis d'une forme de tutorat ou d'appui-conseil relativement bénéfique. Quant à l'usurier, il s'assure, quoi qu'il arrive, d'un retour sur prêt avantageux, tout en construisant un réseau de clientèle reposant sur une réputation et une éthique, que, le temps venu, il saura exploiter. Il s'agit ici de l'exemple d'un rapport clientéliste positif (au taux d'usure près).

¹⁵² Exploitant à Molodo 2, septembre 2011

¹⁵³ Un sac de paddy d'environ 80 kg, coûte environ 15 000 FCFA.

« J'ai emprunté 300 000 FCFA la première année, pour acheter les semences et entretenir les pépinières. Mais le travail n'était pas bien fait. J'ai d'abord dû payer les 60 sacs de paddy (soit 900 000 FCFA) que je devais à YY, et j'ai dû emprunter plus, d'abord pour nourrir ma famille car le rendement n'avait pas été suffisant. Mes fils ont dû partir à la ville chercher du travail. Je n'avais plus assez de main d'œuvre. Et là pour les 500 000 FCFA empruntés, on m'a demandé 130 sacs de paddy (soit 1 950 000 FCFA, soit 4 fois la valeur initiale...). Je ne pouvais plus payer. J'ai dû prendre des crédits avec les autres, et finalement je ne pouvais plus rembourser personne. Alors YY m'a proposé de me louer ma parcelle pour que je puisse payer mes dettes. Exploitant à Niono, novembre 2010.

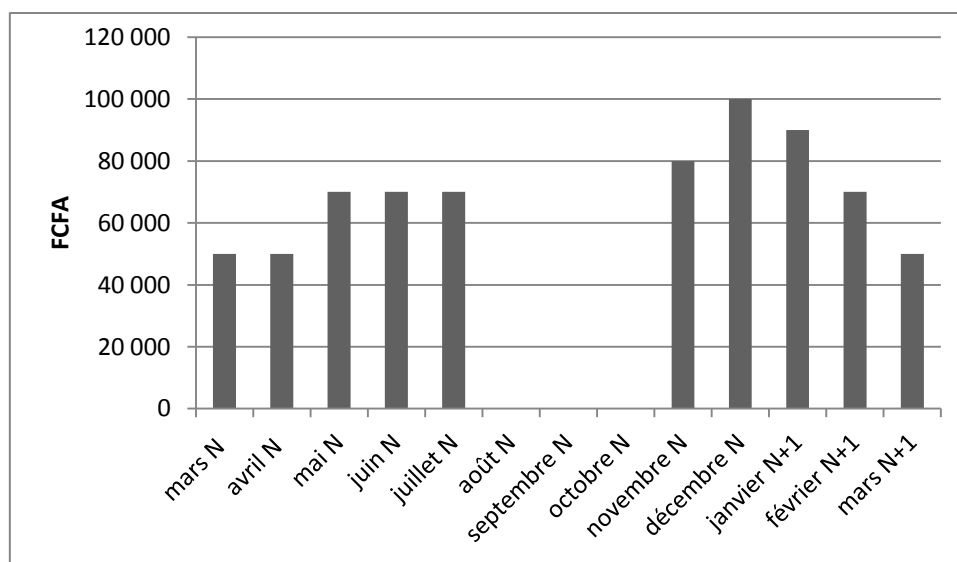
Ce second exemple montre où peut conduire une logique de prêt à des taux usuraires : un système qui peut mettre l'exploitant dans l'incapacité de rembourser et l'oblige à céder presque gratuitement sa parcelle, en « location » (gratuite) voire à sa « vente » (qui est en fait une quasi-saisie). Elle place alors l'exploitant au mieux dans la situation de *suruka* (métayer, cf. § 2.6.3 dans ce chapitre) dans sa propre exploitation, au pire dans la position de paysan sans terres.

Ce type de prêt a des modalités transactionnelles a priori identiques au premier. La différence est que d'une part, l'usurier favorise l'escalade des volumes financiers prêtés pour mettre l'exploitant en situation de dépendance, et que d'autre part, l'exploitant prend un risque plus important. À terme, l'usurier obtient, pour lui ou pour un autre, la jouissance de l'exploitation. C'est une des tactiques offensives des usuriers qui « ouvrent » les marchés fonciers informels.

2.6.2 La location des parcelles

L'exploitant en situation difficile peut louer une partie de sa superficie attribuée. Avant la période de paiement de la redevance, et selon la qualité reconnue des sols et des aménagements, l'hectare peut atteindre un prix de 150 000 à 200 000 FCFA/campagne. Au moment du paiement de la redevance, l'exploitant peut-être amené à louer l'hectare entre 40 000 et 75 000 FCFA/campagne. Les liquidités obtenues permettent alors de payer tout ou partie de la redevance. Quand la somme empruntée ne suffit pas à payer toute la redevance, les usuriers sont sollicités pour compléter.

Dans la zone de Molodo, sur un casier rizicole, les prix constatés pour les sous-locations peuvent doubler entre les mois de mars (période du paiement de la redevance) et novembre (période post-récolte où les contrats de sous location sont renégociés) (graphique 12).



Graphique 12: Evolution des tarifs de sous-location d'un hectare (zone de Molodo)

Les quelques paysans que nous avons interrogés à ce propos ont tous été confrontés à des dépenses annexes qui ne permettaient plus de payer l'intégralité de la redevance. Les dépenses se répétant, cela entraînait une relocation de la parcelle l'année suivante. Plus de 55% des exploitations étudiées nous ont confié avoir loué leur parcelle pour faire face au paiement de la redevance. Cet arrangement foncier entre l'exploitant et un sous-locataire potentiel ou forcé (usurier) est avant tout lié à la gestion du foncier irrigué : la terre et l'eau sont intimement liées. Même si les pratiques sont informelles, elles visent à répondre à une contrainte formelle, qui fait toute l'ambiguïté de la gestion foncière en zone Office du Niger : l'allocation d'une parcelle *foncière* est soumise au paiement d'une redevance *hydraulique*. Son non-paiement entraîne, informellement par les usuriers créanciers ou formellement par le créancier Office du Niger, la saisie du foncier.

Ces pratiques de sous-location pour le paiement de la redevance peuvent prendre des proportions importantes et engager l'exploitant à devoir « s'arranger » pour plusieurs années pour ne pas risquer l'éviction définitive par l'ON.

Dans un des cas étudiés, l'exploitant a loué sa parcelle pendant quatre ans, les trois dernières années la parcelle ayant été « louée » par un des créanciers ayant complété la somme de la redevance. La toute dernière année, bien que toujours attribuée « officiellement » pour 1,5 ha à l'usurier, 1 ha était revenu à un cousin de ce dernier. L'exploitant avait alors été contraint de cultiver lui-même ces 2,5 ha, alors qu'il ne disposait en fin de compte plus que de 1 ha pour son propre compte tandis que les 1,5 ha restant étaient partagés entre l'usurier bénéficiaire et sa parentèle. L'exploitant a dû requérir à l'aide d'un usurier pour se sortir de ce schéma de dépendance.

Dans d'autres cas, les exploitants semblent avoir réussi à optimiser la gestion des sommes ainsi obtenues. Ils ont alors récupéré leur parcelle en contre-saison. Certains, par contre, louent l'ensemble de leur parcelle ON et se reportent sur l'exploitation hors-casier. Un exploitant est resté ainsi hors-casier en laissant l'intégralité de sa parcelle à un non-résident

depuis maintenant trois saisons. Le système incite alors les paysans à déménager en dehors des casiers, donc à se mettre eux-mêmes en « éviction » informelle.

Une part importante des terres irriguées des casiers de l'ON est attribuée à des personnes ne résidant pas en zone ON. N'exploitant pas leurs terres, ces attributaires obtiennent une rente foncière à travers la location de leurs parcelles. Cette pratique – illégale mais largement connue et tolérée – permet également à des exploitations familiales souhaitant développer la superficie de leur exploitation, d'accéder à des terres irriguées plus facilement que dans le cadre du système légal où les relations sociales et politiques avec les responsables de l'ON prédominent. Des paysans en difficulté, qui n'ont pas les moyens de cultiver les parcelles dont ils sont attributaires, ont également recours au marché foncier pour louer ces parcelles. A partir des revenus issus de la location, la majorité des paysans peuvent s'acquitter de la redevance hydraulique, et ainsi éviter une éviction formelle des terres de l'ON, sans pour autant chercher à obtenir des revenus nets. Pour les preneurs, ces pratiques permettent à des paysans sans terre d'exploiter une parcelle irriguée. Il y a donc une certaine régulation à travers ces pratiques, mais elles ne profitent pas de la même manière à tout le monde : certains bénéficient d'une rente foncière, tandis que d'autres sont peu à peu marginalisés, voire exclus.

Ces transactions foncières fonctionnent de manière pragmatique. Qu'elles soient orales ou écrites, elles engagent « formellement », car elles sont réalisées devant témoins. Elles sont le fruit d'un « bricolage » entre des règles coutumières ou traditionnelles et des règles institutionnelles (Mathieu, 2001). Le Roy (1995) parle de *marchandisation imparfaite de la terre*. En effet un marché foncier, pour être parfait, doit répondre à plusieurs exigences, dont la transparence, l'objectivité et la fluidité. En zone ON, le marché est imparfait, car informel, non transparent, et répondant le plus souvent à des règles sociales marquées par la domination et le clientélisme, plutôt qu'à des règles économiques.

Avoir recours au marché foncier permet à une importante diversité d'acteurs de pallier différentes contraintes conjoncturelles et donc de répondre à leurs objectifs malgré ces aléas.

Ainsi, en 2010, suite à des travaux sur le réseau d'irrigation dans la zone de Niono, certains paysans attributaires de parcelles irriguées par ce réseau n'ont pas pu cultiver. Ils ont donc cherché à louer des parcelles dans des zones non touchées par les travaux. La forte demande de terres a entraîné l'augmentation des prix de location de plus de 50%. Mais malgré ce renchérissement, l'existence de pratiques de location informelles a permis aux paysans de faire face à des contraintes hydrauliques ponctuelles. Certains paysans se sont même déplacés dans d'autres zones pour accéder à des tarifs de location moins élevés, et pouvoir cultiver une parcelle pour la saison. On retrouve à nouveau un fort lien entre le foncier et l'eau dans les périmètres irrigués.

2.6.3 La mise en gage de parcelles

Comme pour le prêt d'hivernage, la mise en gage s'effectue généralement à l'échéance du paiement de la redevance. Il s'agit d'un emprunt gagé par le transfert provisoire d'un bien

matériel. Ce bien peut-être la parcelle ou une partie de la parcelle ou encore des équipements agricoles. Dans certains cas, la mise en gage conduit à l'acquisition définitive du bien, à moindre coût pour l'usurier. Dans d'autres cas, ce système de prêt, complété par la location ou le prêt d'hivernage, permet de sortir l'exploitant attributaire d'une crise passagère. Mais l'endettement cumulé peut également le conduire à l'éviction ou à une dépendance auprès de l'usurier.

« Je suis attributaire de 1,5ha dans la zone. Je devais encore emprunter de l'argent, mais plus personne ne voulait prêter. Un commerçant a accepté de me prêter 500 000 FCFA si je mettais en gage 1 ha que j'ai à l'ON. Je n'avais pas d'autre possibilité, alors j'ai fini par mettre en gage la parcelle. Mais j'ai eu de la chance, le rendement n'était pas trop mauvais, alors en sous-louant 1 ha pendant deux campagnes d'hivernage, j'ai pu rembourser le prêteur. J'ai eu de la chance. Un cousin de ma femme a perdu 0,5ha comme ça, il devait rembourser à la fin de la campagne et il n'a pas pu, alors le commerçant a pris sa parcelle. »¹⁵⁴

Les modalités de mise en gage sont variables, à la marge, selon les villages. On retrouve une procédure commune, qui est réservée aux exploitants attributaires de l'Office du Niger. Des parcelles hors-casiers, non répertoriées sur les registres de l'ON, ne peuvent pas être mises en gage.

Les conditions de mise en gage sont également contraignantes : l'usurier s'assure que la parcelle est bien aménagée, bien placée. Certains usuriers nous ont confié avoir fait le tour des villages pour savoir, en fonction de leurs critères, dans quels casiers ils pouvaient octroyer la mise en gage de parcelles.

La mise en gage de la parcelle a abouti, dans 65% des cas enquêtés, à la vente de la parcelle pour non remboursement du prêt. La mise en gage entraîne donc pour près de deux exploitants sur trois engageant ce type de prêt, un processus de transfert de droits, généralement marchand, à partir d'un enchaînement d'arrangements fonciers (Figure 40).

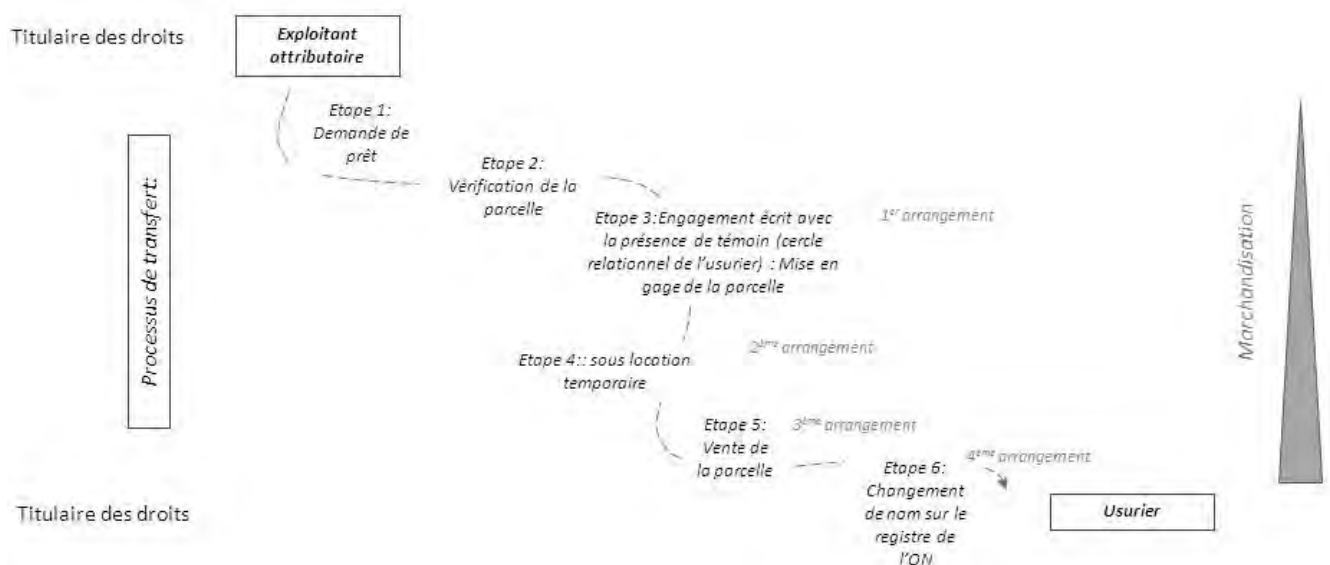


Figure 40: La mise en gage d'une parcelle, une suite d'arrangements alimentant le marché foncier

¹⁵⁴ Exploitant à Niono, extrait d'entretien en juillet 2010

2.6.4 Le métayage ou « *suruka ya* »

Il s'agit ici d'un dispositif nettement plus complexe et variable que ce que les définitions standards (partage à moitié de la récolte) présentent. Théoriquement, le métayer (*suruka*¹⁵⁵) partage la récolte avec le « propriétaire » de la parcelle. Ce dernier ne pouvant pas disposer du capital disponible pour sa mise en valeur, il fait appel à un tiers qui s'emploie à la préparation et à l'implantation de la culture. Celui qui met sa terre en métayage peut ainsi la mettre en valeur sans engager de capital et conserver en même temps l'intégralité de ses terres. Le métayer, quant à lui, peut au bout de deux ou trois cycles agricoles accéder au statut de locataire. Il y a donc un équilibre qui s'opère. La dimension féodale de ce type de système n'existe pas vraiment dans cette région du Mali. Loin des rapports seigneurs et serfs extrêmement verticalisés du Haut Moyen Âge en Europe par exemple (Aymard, 1981), le métayage dans l'ON n'induit pas systématiquement un rapport de domination radical entre métayer et propriétaire. Des cas rencontrés révèlent même que ce risque de domination et de précarisation dû au statut de métayer peut s'effacer quand certains facteurs sont réunis. Par exemple un métayer se retrouve parfois comme tuteur de l'exploitant nouvellement arrivé. Ce dernier, désireux s'insérer dans tous les circuits de production, le fait progressivement sous couvert d'un paysan plus expérimenté. Le rapport de dépendance peut même être en défaveur du propriétaire non-résidant qui doit s'appuyer totalement sur le suivi et le travail de son *suruka*. Les intérêts étant partagés, les collaborations peuvent également se pérenniser et favoriser l'émergence d'investissements qui vont progressivement s'équilibrer entre le propriétaire et le *suruka*. Les cas de convergence d'intérêts de cette nature sont cependant rares actuellement.

Le « *suruka ya* » à l'ON existe avec différentes formules d'accord, qui ont des conséquences variables pour le propriétaire officiel et le métayer. Il arrive par exemple que l'attributaire officiel en arrive à devenir le *suruka* de celui à qui il loue la parcelle : ne trouvant de revenus suffisants hors-casier, où les rendements sont aléatoires, l'attributaire s'associe avec son « bienfaiteur » pour cultiver sa propre terre. Les termes du partage de l'usufruit sont alors déséquilibrés car l'attributaire est en situation de faiblesse :

« J'ai 47 ans, et mes fils sont partis à l'exode. J'ai pris beaucoup de crédits au cours des dernières campagnes pour entretenir les parcelles, et les rendements ne suivaient pas. Je n'arrivais plus à payer la redevance. J'ai donc loué les terres que j'avais à l'ON pour aller cultiver des terres hors-casiers, moins chères, à côté du village. Mais les terres qu'on m'a données n'avaient pas été cultivées depuis 5 ans, je n'ai pratiquement rien gagné, même pas de quoi nous nourrir en riz pour l'année. Mais j'avais encore besoin du loyer des terres de l'ON, pour aider mes fils à l'exode, car aujourd'hui le travail en Côte d'Ivoire n'est pas toujours payant. Je suis allé voir mon locataire pour travailler le champ avec lui et avoir la moitié de la récolte. Mais comme il paye le loyer, il a refusé de me donner la moitié, et pour le même travail, j'ai eu 1/4 de la récolte. » Extrait du récit de vie d'un exploitant à Molodo, Juillet 2011

Nous avons ici une situation totalement inversée par rapport *suruka ya* standard. Il s'agit pourtant d'une opportunité de plus en plus utilisée. Cette diversité observée des contrats de

¹⁵⁵ *Suruka* : migrant agricole

métayage a été observé dans d'autres contextes, et montre bien que les relations de métayage sont des relations complexes dans la pratique (Colin et Bouquet, 2001 ; Colin, 2003).

En zone ON, a terme, le propriétaire finira par céder sa parcelle, qu'il vendra à un prix « intéressant », mais toutefois inférieur aux cours informels actuels. Obligés d'entraîner leur famille dans ce métayage non régulé, il est possible qu'une nouvelle classe de paysans sans terres émergent de ce système d'ici quelques années.

2.6.5 La vente des parcelles

Cette pratique est moins répandue dans la zone de Molodo que dans la zone de Niono, plus accessible et mieux réaménagée. Les acheteurs potentiels, nombreux à Niono, ont fait monter les prix, attirant de nombreux paysans en difficulté qui vont alors vendre leur parcelle à Niono pour aller en chercher dans d'autres zones de l'ON. Le prix de la parcelle dépend principalement de sa situation en zone réaménagée ou non, mais parfois d'autres critères apparaissent également, principalement à titre de levier transactionnel. Par exemple, la qualité attestée des sols, la réputation de bonne coordination dans le bloc de parcelles au niveau de la gestion du système d'irrigation, la disposition du vendeur à céder un portefeuille de relations permettant au requérant d'obtenir des circuits de décorticage moins onéreux, etc. Différents facteurs permettent ainsi d'ajouter le cas échéant une plus-value à la parcelle. Actuellement, on peut obtenir une parcelle de 450 000 jusqu'à 1 800 000 million de FCFA/ha (dans ce cas un ensemble d'acquisitions complémentaires auraient offert une plus-value à la parcelle, notamment de l'équipement agricole). Il semblerait qu'il existe des formules de vente, encore rares, impliquant un droit de jouissance de deux ans après la vente effective ou encore des accords permettant au vendeur de disposer d'une partie de l'usufruit un certain nombre d'années, avec décroissance de sa valeur. Dans un contrat, à Niono, il était stipulé que le vendeur disposait d'un droit à 6 sacs de paddy/ha la première année, droit disparaissant après 5 ans (5 sacs la deuxième année, 4 sacs la troisième année, 3 sacs la quatrième année, 2 sacs la cinquième année). Mais nous n'avons observés cette pratique que dans 10% des cas de vente étudiés, et nous ne l'avons observée que dans la zone de Niono, elle n'est donc pas généralisable à l'ensemble de la zone ON.

La vente est validée selon différentes modalités. Elle s'effectue par exemple sous couvert d'une fausse séparation de famille ou encore dans un cadre relationnel de confiance. Dans ce cas, l'acquéreur accepte que le vendeur serve de prête-nom. La facilité de constitution de faux carnets de famille a allégé ces démarches illicites.

Dans le cadre de ces différents arrangements fonciers, ce ne sont donc pas seulement des personnes détentrices d'un pouvoir foncier qui sont impliquées, mais également des acteurs possédant du capital financier (dans le cadre de la mise en gage ou du prêt : usuriers, commerçants...) ou du compétences agronomiques (dans le cadre du métayage, les *suruka*) ou des pouvoirs administratifs (comme les agents de l'ON qui changent le nom de l'attributaire sous couvert d'une séparation de famille, ou des agents de l'Etat civil qui fournissent des faux carnets de famille).

La précarisation progressive de certains exploitants, liée aux baux informels et surtout aux systèmes d'usure facilite l'entrée des non-résidants dans les casiers. Le déséquilibre dans la gestion des terres entraîne le développement croissant d'un métayage non régulé, aux formes diverses et inédites. Cela alimente un sentiment de déchéance sociale chez les « autochtones », les colons en place, qui auraient dû être prioritairement bénéficiaires des aménagements et de leur sécurisation technique et foncière. On constate un déplacement des résidants vers les hors-casiers ou la compétition économique et les rapports de prébende sont nettement moins présents, car les terres y ont une plus faible valeur liée à un potentiel de production bien moindre, du fait d'une maîtrise de l'eau aléatoire.

Les différents arrangements (vente, mise en gaga, métayage, prêt...), malgré les situations précaires dans lesquelles les paysans peuvent se retrouver, apporte de la flexibilité au système foncier imposé par l'ON, et en ce sens permet aux acteurs de répondre à leur objectif : accéder à du foncier irrigué. Ces arrangements peuvent être qualifiés de néo-coutumiers. Ils se basent sur le système coutumiers, mais s'adaptent au contexte foncier actuel très dynamique de l'ON.

3 Le développement des arrangements multi-acteurs spéculatifs

La zone de M'Bewani se situe tout au Sud du périmètre, en tête de réseau d'irrigation et est la plus proche du pont de Markala par lequel se font toutes les entrées d'intrants et sorties de produits, vers et depuis la zone ON (Carte 12).

Cette zone du périmètre irrigué de l'ON est d'aménagement très récent (années 2000 pour la riziculture). Elle couvre une superficie de près de 15 000 ha aménagés, et est aujourd'hui la zone la plus dynamique, si l'on juge ce dynamisme en termes de réalisations effectives. Des grands investisseurs sucriers y côtoient des petits paysans installés sur des terres où la pression foncière est forte du fait de la position géographique de « porte d'entrée » de l'Office du Niger. Les investisseurs étrangers y sont installés de longue date et entretiennent des relations foncières particulières avec les paysans irrigants.

La carte schématique (12) présente la diversité des aménagements hydro-agricoles effectifs ou projetés dans la zone de M'Bewani. Périmètres rizicoles et périmètres sucriers s'y partagent la ressource en eau d'irrigation, amenée par un grand canal récent (1984, auparavant l'eau venait du Fala de Molodo aménagé dans les années 30) et en très bon état. C'est la seule zone où est cultivée la canne à sucre, sur près de 7 000 ha aujourd'hui. Une usine de transformation est également implantée. Des petits exploitants ont été installés sur des rizières aménagées clefs en main, ou pour lesquelles ils ont participé à l'aménagement.

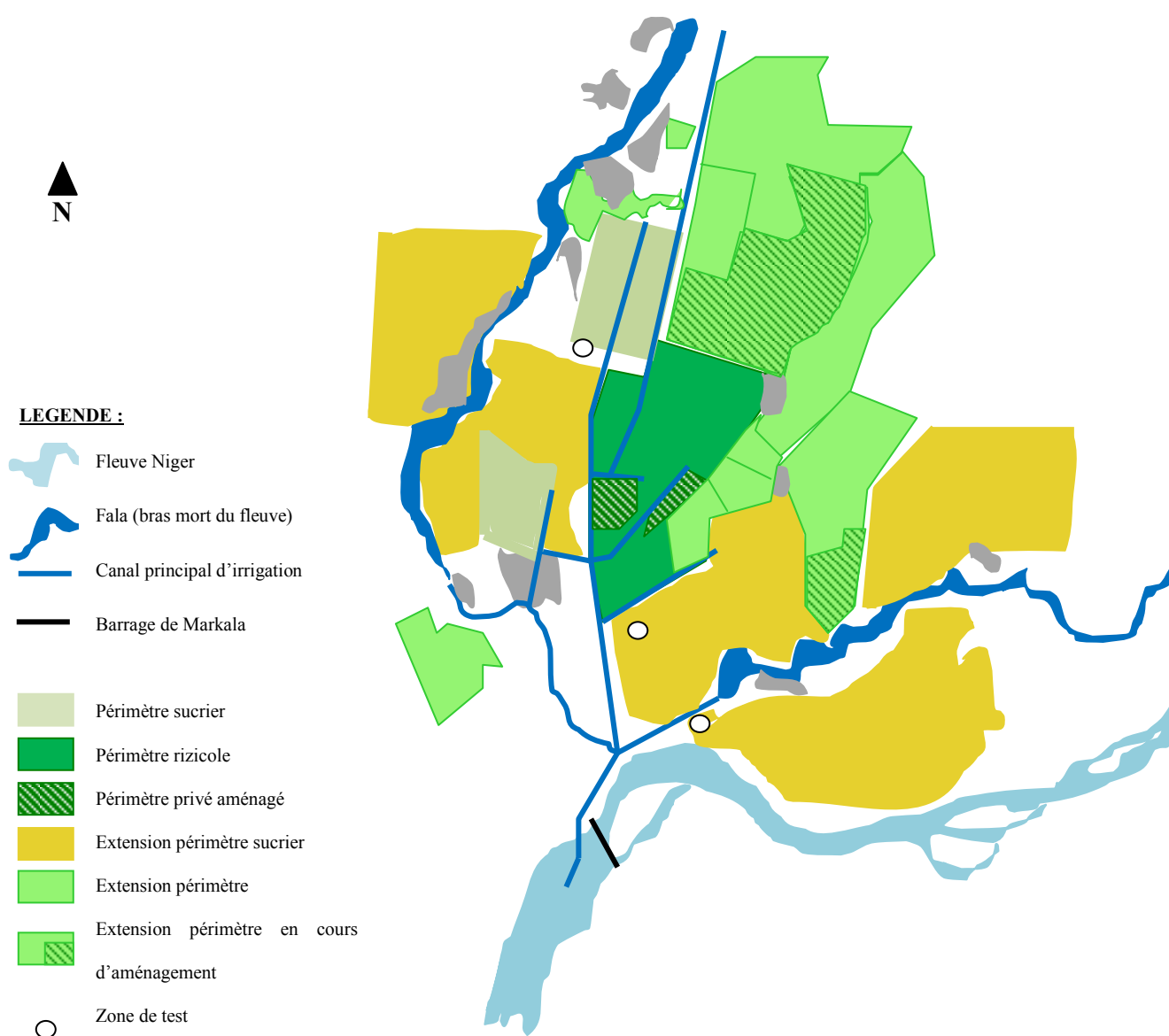
La pression foncière en zone de M'Bewani est forte. 8 500 exploitations agricoles cultivent 9 600 ha, soit une moyenne de 1,1ha par exploitation¹⁵⁶. beaucoup de personnes cherchent à y obtenir de nouvelles terres irriguées. De nombreux projets d'extensions de périmètres sont

¹⁵⁶ Source : rôle de redevance 2010-2011, Direction de zone de M'Bewani Office du Niger

privés, pour à la fois satisfaire la demande paysanne, mais également répondre aux objectifs du gouvernement, à savoir favoriser l'installation d'agro-industriels.

Les zones aménagées en riz ou en canne à sucre sont littéralement encerclées par des projets d'extensions. Les extensions prévues concernant la culture de la canne à sucre avoisinent 40 000 ha, soit presque la moitié des aménagements mis en culture sur l'ensemble de la zone ON. La culture du riz et du blé est également prévue. Des investisseurs publics et privés, nationaux et étrangers sont porteurs des projets d'aménagement. Au total près de 8 000 ha ont été attribués en bail, et dix fois plus en attribution provisoire (lettre d'accord de principe, et convention).

Pour accéder aux terres irriguées, faire accepter leur projet d'aménagement, mettre en valeur les terres obtenues, ou étendre l'espace cultivé, investisseurs comme paysans développent des arrangements fonciers.



Carte 12: Aménagement et extensions dans la zone de M'Bewani (Adamczewski et al, 2013d)

La zone de M'Bewani a été la première zone de l'ON à accueillir les investissements privés.

3.1 Le recyclage d'une initiative privée : de la production à la gestion des terres

Une ferme expérimentale chinoise a obtenu en 1998 un bail de 1050 ha (en vue d'un aménagement final de 10 000 ha), pour tester de nouvelles variétés de riz hybride en culture mécanisée et la diversification des activités agricoles (semences maraîchères, élevage...).

En 2010, seuls 7 ha sont mis en culture directement par les experts chinois, pour des tests de variétés de riz. Le reste de la surface baillée, 863 ha, est cultivé par des paysans locaux, locataires de l'entreprise chinoise ; ces locataires sont quasi-officiels dans les faits, mais ils sont clandestins aux yeux de la loi. Un jeune interprète du projet déclare que les terres sont « exploitées par les paysans contre un tarif en moyenne de 75 000 FCFA/campagne ». L'entreprise a besoin de rentabiliser son investissement et doit, contractuellement, cultiver les terres pour justifier de leur mise en valeur. L'entreprise a bénéficié d'importants avantages lors de la signature du bail : la redevance hydraulique à reverser à l'Office du Niger est seulement de 10 000 FCFA/ha pour la saison et 1 000 FCFA/ha pour la contre saison, alors qu'ailleurs les paysans doivent payer 67 000 FCFA/ha (en saison et en contre saison), pour, il est vrai, des terres déjà aménagées et non des terres qui ont dû être aménagées par l'entrepreneur comme ici. L'entreprise réalise un produit sur les terres louées, produit estimé à 130 000 FCFA/ha/an, à comparer au coût d'investissement d'un aménagement soit environ 4 millions de FCFA/ha. 30 ans de location sont alors nécessaires pour que le capital soit rentabilisé. Mais l'investissement réel est-il de 4 millions par hectare ? Ne se rapproche-t-il pas plutôt de 1 million FCFA/ha¹⁵⁷ ? En effet, l'entreprise est une société d'aménagement qui travaille sur des chantiers voisins et il est probable que les aménagements aient été réalisés à coût marginal. Le fonctionnement actuel de la « ferme expérimentale » de l'entreprise chinoise semble donc être basé sur l'exploitation d'une opportunité, celle d'une rente foncière et hydraulique acquise à faible coût.

Les exploitants, sous locataires de l'entreprise, semblent néanmoins satisfaits du contrat qu'ils signent avec les Chinois.

« Avec les Chinois, les choses sont claires, ton contrat de location est renégocié au début de chaque campagne. Si tu t'acquittes des frais de location, tu peux avoir ta parcelle, sinon les Chinois la donnent à un autre exploitant. Après la récolte, il faut tout de suite refaire un autre contrat pour être sûr de garder ta parcelle. Même si tu n'es pas de la zone, tu peux venir t'installer sur les terres des Chinois. Tu es également sûr d'avoir de l'eau, car si l'eau ne vient pas à ta parcelle, tu peux aller te plaindre aux Chinois. Comment tu vas aller te plaindre à l'ON si la parcelle que tu as loué à un autre paysan n'est pas bien irriguée ? »¹⁵⁸

Finalement, même si le statut de sous-locataire offert par les Chinois est tout aussi précaire que celui offert par d'autres paysans de l'ON, il n'implique aucune contrainte sociale. L'accès aux terres des Chinois est assuré à la seule condition du paiement des frais de location, l'appartenance à un village ou à un autre n'a pas d'importance. Le paysan nous précise

¹⁵⁷ Déclaration officielle d'un agent chinois de l'entreprise, Août 2011.

¹⁵⁸ Extrait d'entretien d'un sous locataire de la Covec, originaire des hors casiers de la zone de Kouroumari.

également qu'en cas de non-respect des clauses par l'entreprise Chinoise (notamment l'irrigation de la parcelle), le paysan sous-locataire se sent plus légitime, et s'autorise à faire une réclamation auprès de son loueur. Il est beaucoup plus difficile pour un paysan sous locataire d'un autre paysan de l'ON, ne trouvant pas de compromis avec son loueur, d'envisager de faire une réclamation auprès de l'ON, la pratique étant considérée comme interdite, donc officiellement inexistante aux yeux des responsables de l'ON.

Les offres de sous-location de la Covec permettent également aux paysans d'accéder à des petites surfaces, de l'ordre de 0,25ha, offre très rare en zone ON. Ces offres sont permises par un réseau d'intermédiaires : les *coxers*. Les *coxers* sont des intermédiaires qui interviennent dans le cadre d'une transaction marchande (Bertrand, 1999)¹⁵⁹. Des *coxers* fonciers, travaillant pour les Chinois, morcellent l'espace destiné à la sous-location et augmentent les tarifs, une augmentation qui couvre les frais de courtage (une partie est destinée aux *coxers*), mais qui permet également aux Chinois d'obtenir une rente plus importante. Les frais de location pour 0,25ha sont de 30 000 FCFA, ce qui ramené à l'hectare fait 120 000 FCFA, au lieu de 70 000 FCFA/ha. Les contrats signés avec les intermédiaires sont oraux, mais permettent une grande flexibilité, notamment dans le choix de la parcelle au niveau du réseau d'irrigation. Les petites superficies permettent de combler des « trous » dans le parcellaire loué.

L'Office du Niger est au courant des offres de sous-location de la Covec. En 2011, l'Office a eu plusieurs correspondance avec la Covec à ce propos, mais « l'entreprise s'acquitte de sa redevance hydraulique, elle permet à de nombreux exploitants d'accéder à des terres aménagées, alors que la pression en zone ON est forte. Pour le moment aucun retrait n'est envisagé »¹⁶⁰

Le marché foncier informel géré par la Covec est considéré par beaucoup des paysans comme le de la zone ON. « Une location sans surprise, avec des terres de qualité satisfaisante »¹⁶¹.

MC, locataire des terres de la Covec, avait un contrat de location sur 2 ha depuis 4 campagnes. Il n'est pas passé par un *coxe* foncier, mais a pu directement traiter avec les chinois, au tarif de 70 000FCFA/ha.

Suite à des travaux hydrauliques dans la zone de Niono, les demandes se sont multipliées (cf. infra). MC a alors vu dans la terre, qu'il sous-louée aux investisseurs Chinois, une opportunité de gain financier. Il a donc décidé de sous-louer à son tour 1 ha, en multipliant par plus de 2 le tarif de location. MC, paysan, s'est transformé en spéculateur foncier, qui a su tirer parti d'un contexte privilégié pour obtenir un gain financier (figure 41).

¹⁵⁹ Le terme est fréquemment utilisé dans le domaine urbain, périurbain, notamment à Bamako. Il a été adopté dans l'espace rural pour désigner les *coxers* fonciers.

¹⁶⁰ Responsable foncier et aménagement de l'ON, septembre 2011.

¹⁶¹ Paysan de la zone de Niono, Juillet 2010

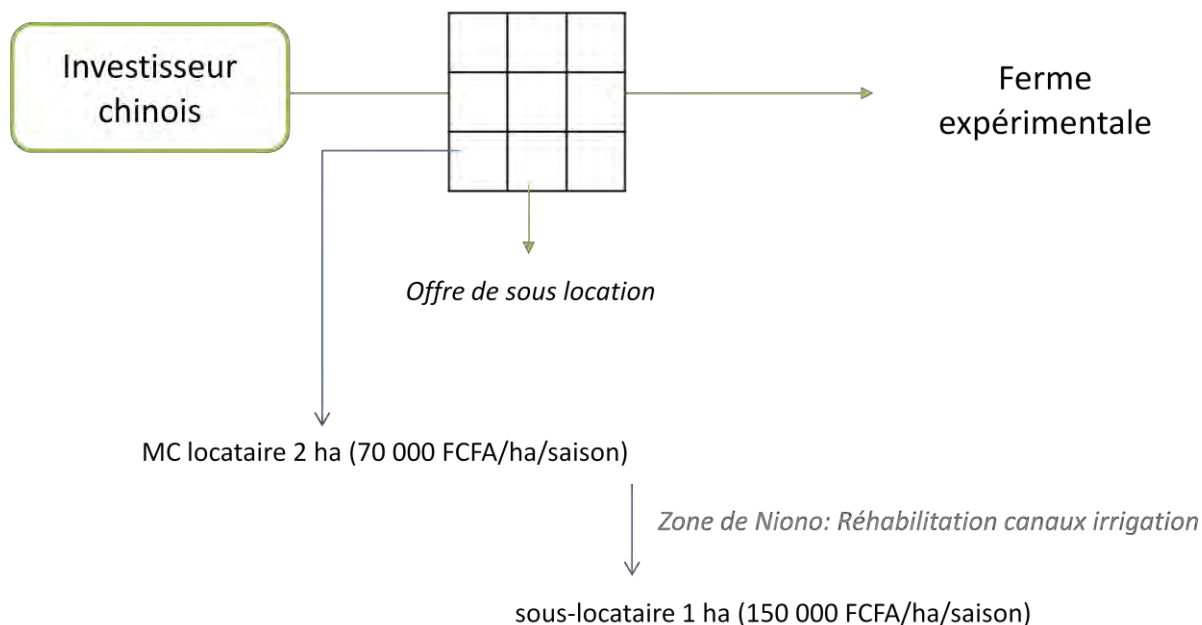


Figure 41: Offre de sous location à deux niveaux de sous-location sur les terres louées par la Covec (juillet 2010)

La gestion foncière des terres de la Covec est donc complexe. Elle est loin de la dualité entre accapareur et spolié, l'accapareur étant censé être l'investisseur, et le spolié le paysan contraint de payer l'investisseur pour exploiter des terres. Différents types d'investisseurs et de paysans coexistent, tous liés par des transactions marchandes, autour d'une terre aménagée et donc irriguée.

3.2 Un courtage foncier orchestré par un chef de village

TB, est un exploitant de la zone ON initialement « installé » tout au Nord du périmètre, dans la zone enclavée du Kouroumari. Il y avait sous-loué une parcelle de 0,5ha à un paysan attributaire de l'ON. Ses différentes demandes, déposées à l'ON, en vue d'obtenir l'attribution officielle d'une parcelle irriguée, n'ont jamais abouti. TB a donc décidé de contribuer aux aménagements « participatifs » de la zone de M'Bewani. Dans cette zone, par manque de capitaux, l'Etat ne peut fournir aux paysans des aménagements clef en main. Il a donc décidé de solliciter leur participation à certains des travaux d'aménagements. L'Office du Niger parle d'une « approche participative des exploitants aux travaux d'aménagements ». Les paysans contribuent avec leur force de travail ; ils s'engagent à défricher les terres à aménager et à réaliser le réseau tertiaire d'irrigation et de drainage ainsi que les aménagements à la parcelle (diguettes de casierage, planage).

TB a ainsi obtenu 0,48 ha irrigués. Cette superficie est très en dessous du seuil minimal de viabilité à l'ON, estimé à 3 ha. La superficie réduite fait que l'irrigation ne peut être qu'un complément dans un système centré sur d'autres activités (salarier agricole, élevage, cultures pluviales...). TB recherche de nouveaux périmètres à aménager. Mais les nouveaux périmètres ne permettent pas de répondre à toutes les demandes.

IK, exploitant attributaire dans la zone de M'Bewani, est le chef de village. A ce titre, comme ses homologues, il doit, dans le cadre des aménagements participatifs, recenser les paysans

ayant contribué aux travaux et en remettre la liste à l'ON. Mais dans le village d'IK, certains des paysans inscrits sur cette liste ne sont jamais devenus attributaires. Par contre, d'autres paysans, qui n'avaient pas participé aux aménagements, sont devenus attributaires. La liste confiée par le chef de village à l'ON, garantie du bon fonctionnement du processus participatif, n'est en fait pas respectée.

La sélection des paysans n'est pas liée à leur participation physique à l'aménagement. Certains paysans considèrent que le chef de village sert de « chapeau et pas de force » : sa participation au processus sert surtout d'argument auprès des bailleurs de fonds pour prouver que le processus est équitable, puisque validé par l'autorité coutumière. Le chef de village semble ne disposer en fait d'aucun pouvoir : l'ON attribue les parcelles des aménagements participatifs comme celles d'autres périmètres, sur la base de relations sociales, politiques, voire même financières.

Pour faire face à ce qu'il considère comme « une injustice foncière », IK en collaboration avec ses conseillers, a mis en place un système de gestion foncière propre au village. La case du chef est devenue un "guichet foncier" où se retrouvent les paysans en manque de terres et ceux qui, au contraire, souhaitent sous-louer une de leurs parcelles. Le chef de village fait se rencontrer demandes et offres. Ses critères de choix sont basés sur des données techniques (financières, agricoles) mais aussi et surtout sur les relations sociales : les paysans offreurs et preneurs de terres sont généralement du village et donc apparentés à sa lignée. Offres, demandes et négociations entre les villageois attributaires et les ressortissants du village sont orales. Par contre, les engagements pris avec un « étranger » au village font l'objet d'un contrat écrit avec témoins. Le contrat porte sur une seule campagne et est renégocié chaque année. Les offres de location varient de 50 000 à 125 000 FCFA/ha/campagne en fonction de la qualité des terres, dépendant de la qualité des aménagements et de la maîtrise de l'eau.

IK souhaite, à travers ce marché foncier « informel » répondre aux attentes des paysans, assurer une gestion collective plus juste de l'espace foncier. Mais cela permet aussi au chef, ainsi qu'à certains conseillers, de se constituer un capital financier. En effet, le chef de village et les membres du conseil de village reçoivent un « pourcentage » (rétribution en nature ou financière) lors de la finalisation des engagements. Cette taxe prise au passage par le chef ou ses conseillers servant d'intermédiaires, leur permettra, dans la plupart des cas, de pouvoir eux aussi obtenir une parcelle en location ou en vente à l'Office du Niger.

La case du chef de village prend alors la forme d'un bureau de courtage foncier où les offres et les demandes foncières sont centralisées, et où stratégies individuelles et gestion collective sont ainsi entremêlées (figure 42). Ce système de gestion se veut transparent, mais il n'est pas forcément égalitaire. Chacun des villageois a accès à l'information en allant à la case du chef, mais le chef ou ses conseillers n'hésiteront pas à avantager certains membres de leur famille, ou à taxer plus fortement des étrangers.

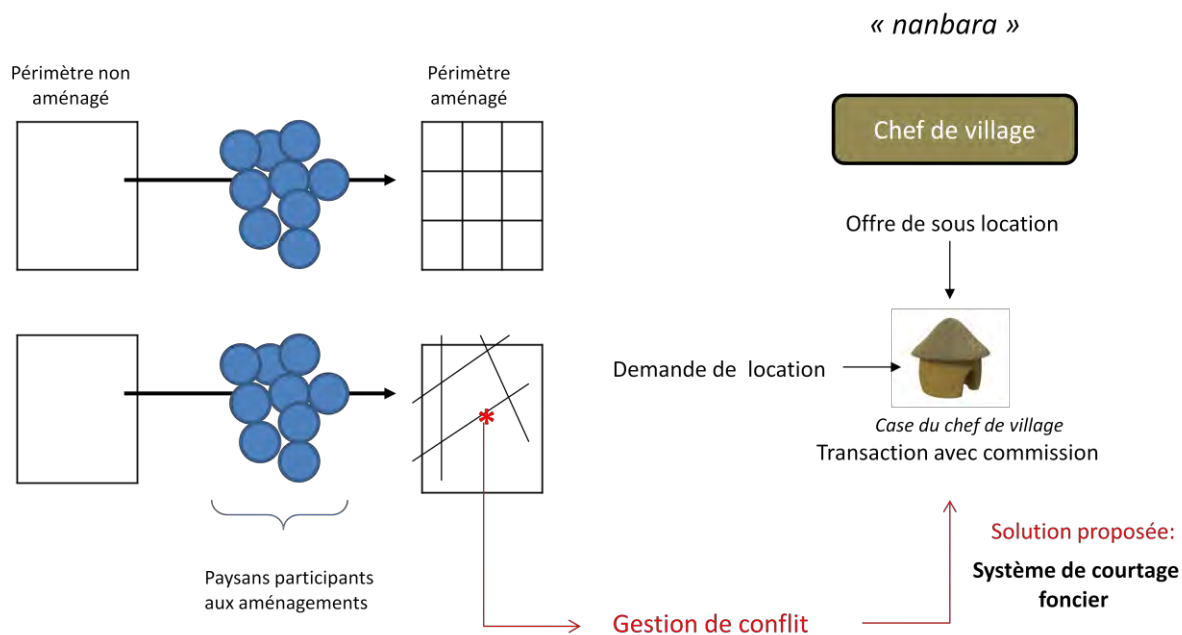


Figure 42: Un bureau de courtage foncier paysan pour pallier les défaillances du système.

Les nouvelles pratiques paysannes développées à titre individuel ou collectif permettent de pallier la principale contrainte foncière en zone ON : le manque de terres aménagées. Mais elles sont aussi porteuses d'inégalités et révèlent des stratégies de plus en plus individuelles. Les offres, les demandes, ainsi que la motivation du chef du bureau de courtage foncier sont avant tout liés à des stratégies individuelles pour accéder au foncier ou répondre à des besoins de trésorerie.

On voit ici toute l'ambiguïté de ce qui est qualifié « d'informel » : illégal, mais toléré par l'ON et formalisé soit par un engagement oral ou écrit. Le contrat écrit n'a aucune valeur légale, mais il porte la symbolique du « papier » administratif, doublé de la présence de témoins, qui signifie à l'étranger qu'il s'engage devant un collectif susceptible de lui rappeler ses devoirs.

4 Des arrangements porteurs de nouveaux systèmes de gestion du foncier irrigué

Les différents arrangements localisés n'ont pas seulement constitué des compromis, ou des négociations entre deux acteurs souhaitant voir un nouveau projet se développer, ils se sont accompagnés de véritables révolutions au sein du système foncier en vigueur, où l'ON était auparavant tout puissant.

Le système de gestion du foncier irrigué a été impacté dans ces quatre dimensions principales : les dispositifs de transfert, les dispositifs de régulation, le contenu des droits, et les titulaires des droits (Colin, 2004). Le tableau présente, par rapport au système « classique de l'ON », les changements liés au développement des trois types d'arrangements fonciers localisés sur le système de gestion du foncier irrigué.

Tableau 21: Trois nouveaux systèmes de gestion liés au développement des arrangements fonciers localisés.

	<i>Système de gestion « classique » de l'ON</i>	<i>Arrangements coopératifs</i>	<i>Arrangements néo-coutumiers</i>	<i>Arrangements multi-acteurs spéculatifs</i>
Titulaires des droits	Exploitants attributaires de l'ON	Exploitants coopérants	Exploitants	Exploitants
Contenu des droits	CAE, PAE : Usus, fructus, sous contraintes	Usus, fructus	Usus, fructus, abusus	Usus, fructus, abusus
Dispositif de transfert	Héritage	Héritage, marchandisation non marchande (métayage) régulée autorisée Droit d'administration	Marchandisation marchande (location, vente) et non marchande (donation, prêt, métayage) Héritage	Marchandisation marchande (location, vente) et non marchande (prêt, métayage)
Dispositif de régulation	ON	Porteur du projet, Assemblée de gestion des coopérants	Chef traditionnel et ses conseillers, rôle tampon du mogotigi	Chef traditionnel, conseiller et bureaux locatifs

Les arrangements aboutissent à un bouleversement du système de gestion historiquement implanté en zone ON, une gestion centralisée autour de l'ON (figure 43).

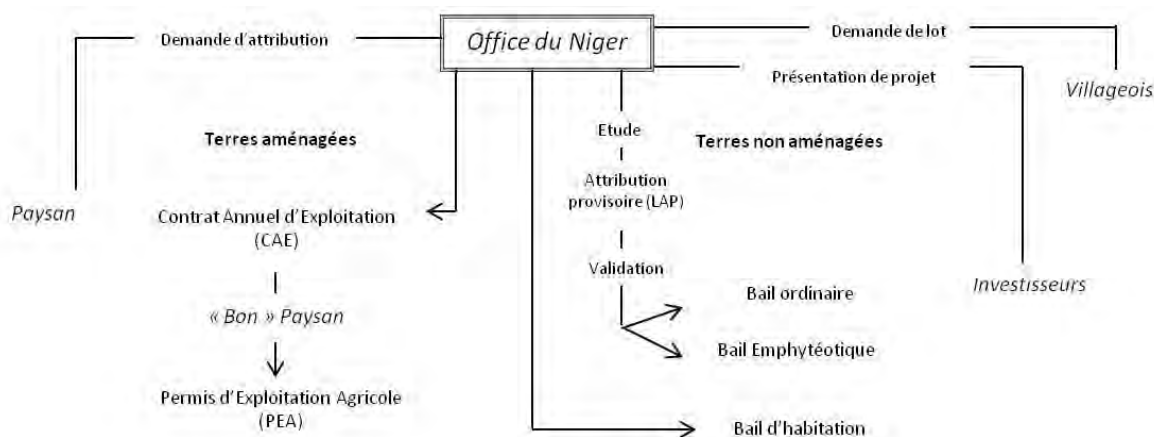


Figure 43: Système de gestion "classique" de l'ON

Les arrangements localisés se sont accompagnés de la mise en place de systèmes de gestion alternatifs. Par le développement de ces arrangements, de nouveaux acteurs ont pris une place importante dans le système de gestion. Ce sont les investisseurs, les porteurs de projet coopératifs, les « coopérants » (exploitants des groupements coopératifs), les bureaux locatifs.

D'autres, déjà présents, ont renforcé leur pouvoir foncier, en devenant des acteurs incontournables du nouveau système de gestion (les chefs traditionnels et leurs conseillers, les *mogotigi*). Tous contournent les procédures, en créent de nouvelles.

Les agents de l'ON restent présents ; en tant qu'acteurs passifs, en « fermant les yeux », ils permettent aux arrangements de se développer (figure 44), et parviennent aussi à y trouver leur place.

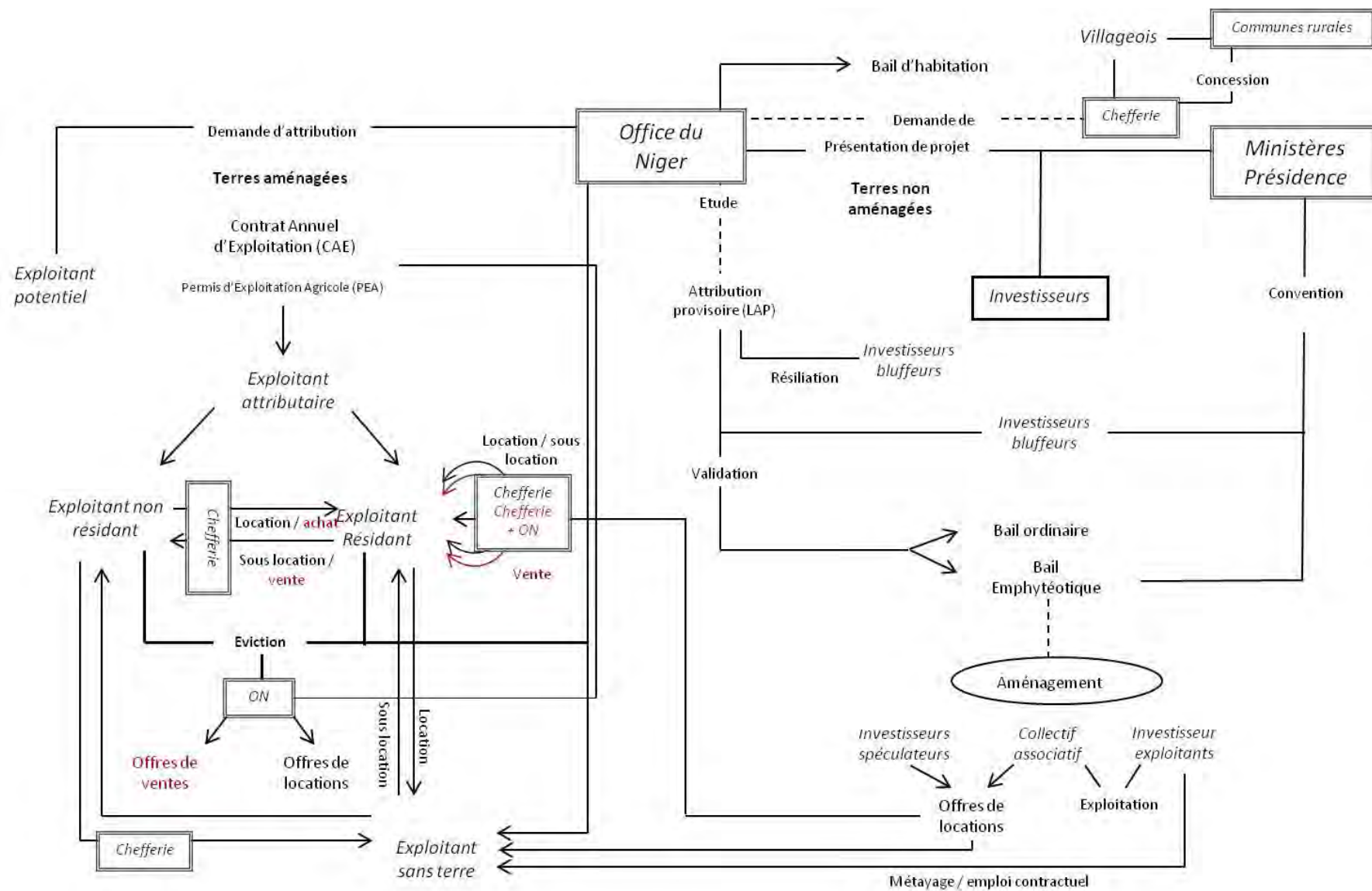


Figure 44: les arrangements fonciers à l'origine de « l'explosion » du système de gestion du foncier de l'ON

Ces nouveaux systèmes de gestion permettent aux acteurs de garder leur place, ou d'en trouver une nouvelle, et surtout d'exploiter des espaces fonciers irrigués, en les encadrant, en les régulant, en un mot en les « gérant ». Ils se substituent en grande partie, mais pas totalement, au gestionnaire historique : l'ON.

Le chapitre suivant étudie comment ces nouveaux systèmes de gestion fonctionnent. L'analyse de ces systèmes, faite au travers des jeux d'acteurs, nous permettra d'identifier le rôle des différents acteurs dans la construction des arrangements fonciers.

Chapitre 7 : Le Jeu foncier de l'ON contourné par des joueurs innovants.

Dans le chapitre précédent nous avons analysé comment les acteurs développent de nouvelles règles de gestion, basées sur des arrangements, pour répondre à leurs objectifs fonciers. Nous avons mis en évidence l'importance du capital social, donc de la capacité des acteurs à créer du lien et des relations pour développer ces normes nouvelles. Les interactions entre les acteurs au sein du jeu foncier sont fonction à la fois des règles officielles et des arrangements fonciers. Les jeux sont déterminés par les situations, toujours spécifiques, dans lesquelles ils se déroulent. Dans ce chapitre nous allons tenter de révéler les "jeux fonciers" de trois situations à enjeux, celles dans lesquelles se sont développés les arrangements fonciers localisés que nous avons décrits au chapitre précédent : Kouroumari, Niono et M'Bewani, où nous avons identifié trois types d'arrangements, respectivement : les arrangements coopératifs (chapitre 6, §1), les arrangements néo-coutumiers (chapitre 6, §2), les arrangements multi-acteurs (chapitre 6, §3).

1 Le développement des jeux d'acteurs dans le cadre de la gestion du foncier irrigué

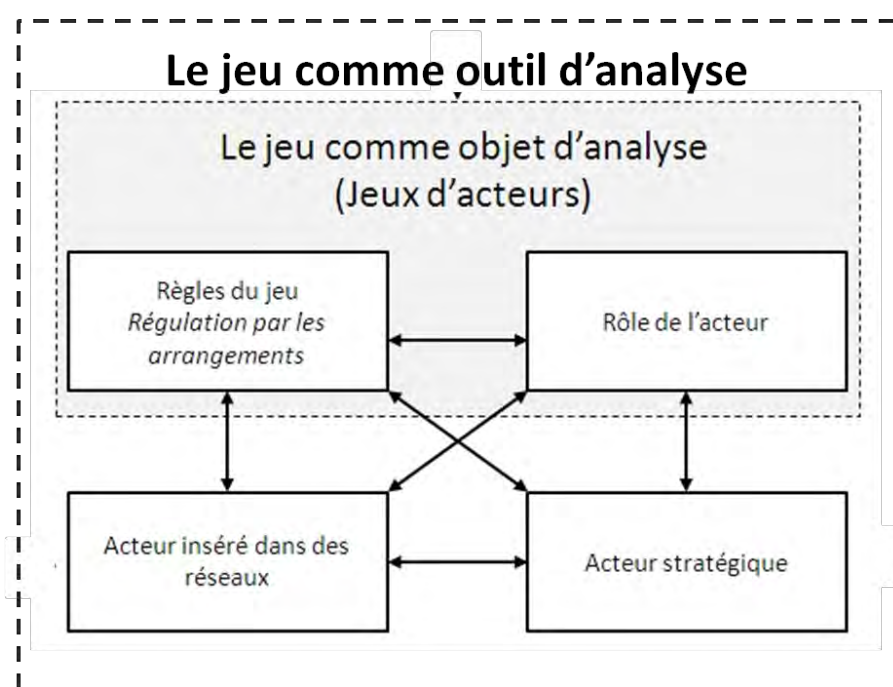


Figure 45: Les jeux d'acteurs

La théorie des jeux développée par Von Neumann et Morgenstern en 1944 consistait en une mathématique de la stratégie et de la détermination des solutions d'un jeu. Il ne s'agit pas dans le cadre de notre recherche de trouver une solution mathématique au jeu foncier. L'approche de la théorie des jeux a évolué. La théorie des jeux porte aussi sur la compréhension du comportement des joueurs. Le joueur peut alors développer des coups sur l'échiquier social (Olson, 1978). Notre objectif est de mobiliser le jeu comme un outil d'analyse des dynamiques d'acteurs et des dynamiques foncières dans toute leur complexité :

une grille basée sur la compréhension des acteurs, de leurs rôles, de leurs stratégies, de leurs réseaux et de leurs règles (Quéva, 2007), (figure 45).

Les acteurs sont en interactions, en relations, et ces interactions sont régulées par des règles du jeu, grâce auxquelles les acteurs « règlent et gèrent leurs dépendances mutuelles » (Friedberg 1993)

L'analyse des relations entre acteurs repose sur deux principaux postulats qui apparaissent en bas de la figure 56 : tout acteur, en tant qu'individu socialisé, est inséré dans des réseaux d'acteurs. Il est lui-même un acteur stratégique. Tous les acteurs occupent une place stratégique, mais que chaque acteur est doté d'une stratégie propre : il ne « joue » pas au hasard, mais en fonction d'objectifs, servis par une stratégie.

Les réseaux d'acteurs : des interactions dépendantes de pouvoir et de stratégies

Pour aborder les réseaux d'acteurs, nous nous inscrivons dans la continuité des recherches contemporaines sur la notion d'acteur dans le cadre de la géographie sociale¹⁶² et de la sociologie des réseaux sociaux¹⁶³. Les acteurs sont insérés dans un réseau. Les règles régulent les actions des acteurs au sein du réseau. Ces règles constituent autant des contraintes que des zones d'incertitudes d'où les acteurs tirent des marges de manœuvre (Crozier et Friedberg 1977).

Les règles traduisent des relations de pouvoir. D'après Crozier et Friedberg, toute structure d'action collective se constitue comme un système de pouvoir. Le pouvoir est *«la capacité d'un acteur à structurer des processus d'échange plus ou moins durables en sa faveur, en exploitant les contraintes et opportunités de la situation pour imposer les termes de l'échanges favorables à ses intérêts»* (Friedberg, 1993). *«Le pouvoir est la manifestation naturelle et pour tout dire normale de la coopération humaine qui suppose toujours une dépendance mutuelle et déséquilibrée des acteurs»* (Friedberg, 1993).

D'après Crozier et Friedberg (1977), l'étude des relations de pouvoir permet de dégager les stratégies. L'utilisation qui est faite des règles fait partie intégrante des stratégies que les acteurs utilisent pour atteindre leurs fins. L'acteur n'est pas seulement un acteur individualisé entrant en relation au sein d'un réseau, mais il est également, un acteur, doté de pouvoirs, qui construit sa stratégie.

Les stratégies des acteurs sont fonction de leurs objectifs, de leurs intérêts, mais aussi de leurs ressources. Ces ressources peuvent prendre la forme de savoirs, d'une expertise, d'un statut, d'une légitimité, etc., Elles dépendent des perceptions des différents acteurs (Klijn et al. 1995). Les acteurs vont mobiliser des ressources, définir des stratégies et entrer en interaction

¹⁶² Faisant référence aux travaux de géographes tels que G. Di Méo (1991a, 1998, 2005), F. Giraut (2005), H. Gumuchian, E. Grasset, R. Lajarge et E. Roux (2003), J. Lévy (2003), M. Lussault (2003), ou encore M. Vanier (1995).

¹⁶³ Voir les travaux du sociologue P. Mercklé dans son ouvrage de synthèse, *Sociologie des réseaux sociaux* (2004)

avec d'autres acteurs dans le cadre d'une configuration d'organisations, dont on pourra alors étudier la transformation.

C'est l'objet de l'analyse stratégique développée par Crozier et Friedberg (1977). L'analyse stratégique est un modèle d'analyse organisationnelle qui s'articule autour de la compréhension des relations entre acteurs interdépendants. Le modèle part du constat que le jeu des acteurs n'est pas seulement déterminé par la cohérence du système dans lequel il s'insère, ou par les contraintes.

Notre priorité est de comprendre comment se construisent les actions liées à la mise en œuvre des arrangements fonciers à partir de comportements et d'intérêts individuels parfois contradictoires. Pour autant, la sociologie des organisations ne nie pas l'existence d'une certaine dimension institutionnelle au sein du jeu (Friedberg, 1993). Elle ne postule pas l'existence d'un acteur « libre » au sens où il agirait hors d'un contexte qui borne son action. L'acteur est dépendant de son contexte d'action. Grâce à l'analyse des stratégies et des pouvoirs des acteurs, notre recherche tentera d'abord d'identifier la capacité des acteurs à interagir, à jouer des rapports de force au sein d'une situation à enjeux et à contraintes.

Des interactions déterminées par des situations aux enjeux spécifiques

Nous chercherons donc à déterminer la situation du jeu. Celle-ci est liée à la fois à l'espace géographique et social où se déroule le jeu, et aux enjeux liés à cet espace. Notre recherche analysera le rapport des acteurs, rapport à l'espace, rapport à l'espace foncier, conçu comme espace d'action et de pouvoir.

Le rapport entre l'acteur et l'espace ne peut se faire sur le mode de la singularité, dans le sens où tout acteur est pluriel : il est caractérisé par une « *fragmentation entre différentes faces* » (Lussault, 2003a), telles que sa personnalité, son statut familial, sa profession, son statut social. Par ailleurs, dans sa relation à l'espace, l'acteur n'est jamais isolé mais, au contraire, intégré dans des réseaux d'action et de pouvoir : « *un acteur n'agit qu'en interaction avec d'autres au sein du système sociétal* » (*ibid.*).

Le jeu est donc bien un jeu régulé et prévisible (en lien avec des règles). Mais c'est aussi un jeu caché qu'il faut révéler. « *Un jeu, c'est le déroulement d'une série de transactions cachées, complémentaires, progressant vers un résultat bien défini, prévisible* » (Berne, 1975). Les jeux d'acteurs sont donc des jeux complexes, composés d'un jeu officiel et d'un, voire de plusieurs jeux informels. Ce sont des jeux parallèles incertains, interdépendants des stratégies et des relations de ces acteurs qui construisent le jeu.

En recourant à la métaphore des jeux d'acteurs, le processus de requalification de la gestion du foncier par les acteurs (l'arrangement foncier) est considéré comme une mécanique institutionnelle de redéfinition des logiques de pouvoir et d'action, mais aussi comme une dynamique d'acteurs, plus floue et plus informelle, qui n'en reste pas moins, dès lors, d'autant plus difficile à saisir.

Notre objectif est bien d'aller au-delà du jeu officiel, de comprendre et d'analyser l'ensemble des jeux fonciers, qui fonctionnent parfois avec les mêmes acteurs, mais avec des règles et des logiques qui leurs sont propres, celles liées aux arrangements.

Sur la base du triangle de la géographie sociale proposé par G. Di Méo (2005) nous proposons une analyse de la dynamique foncière qui "s'intéresse" aux acteurs, aux espaces et au temps. Le jeu officiel repose sur les acteurs impliqués officiellement dans la gestion du foncier. Etat, ON, producteurs et investisseurs sont les joueurs de ce jeu officiel, sur l'espace géographique de l'ON, le temps d'une partie, c'est-à-dire le temps de la procédure de l'attribution des terres.

Le jeu officiel repose sur les règles de gestion du foncier irrigué en vigueur en zone ON, règles qui sont censées le réguler. Or les règles officielles, nous l'avons vu, lorsqu'elles sont mises en œuvre, ne remplissent pas cet objectif de régulation du jeu. Ce sont les pratiques, résultats du processus d'arrangement foncier qui ont, de fait, ce rôle de régulation du système.

Les arrangements diffèrent selon les situations et se déclinent en fonction des acteurs en jeu et de l'espace concerné¹⁶⁴. La figure 46 synthétise, à partir d'une adaptation du triangle de la géographie sociale, notre objectif.

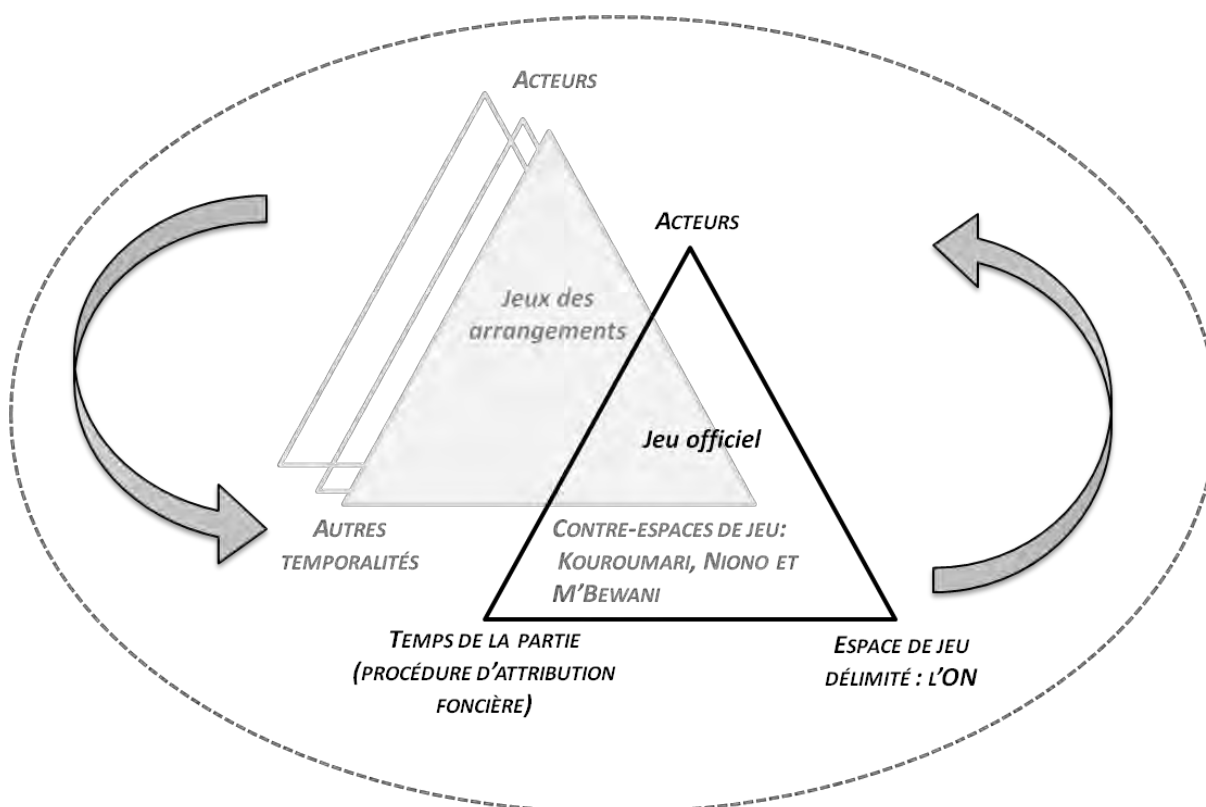


Figure 46 : Dynamique foncière en zone ON.

¹⁶⁴ Nous avons pu voir dans le chapitre 6 que les dynamiques foncières sont propres à leurs espaces de jeu (fonction des acteurs, des contraintes...), et sont donc différentes si on les observe dans la zone de M'Bewani, de Niono ou de Kouroumari. Nous pouvons donc observer trois jeux, liés à la construction des trois arrangements localisés.

La dynamique foncière a fortement évolué à l'ON ces dernières années. On est passé d'un jeu officiel reposant sur des acteurs gestionnaires maîtres tout-puissants du système d'attribution, aux jeux des arrangements. Suite aux différentes évolutions sociales liées à l'installation de nouveaux acteurs (non-résidents, investisseurs) ou à l'évolution des attentes des attributaires de l'Office du Niger (volonté de sécurisation des terres attribuées et d'extension foncière) les acteurs ont développé des arrangements fonciers pour répondre à leurs attentes. Ces arrangements reposent sur différents réseaux d'acteurs. Ils sont le produit de négociations, de compromis dans des contre-espaces de jeu, dans lesquels les acteurs s'insèrent avec des stratégies qui leurs sont propres.

Trois critères seront donc retenus pour analyser les jeux des arrangements : l'espace de jeu, les temporalités, les acteurs.

Les espaces des jeux sont liés aux terrains de nos études de cas, localisées, au sein desquels se développent les arrangements fonciers, c'est à dire dans les zones de M'Bewani, Kouroumari et Niono.

Les temporalités de ces jeux sont liées au temps de négociation, de transaction entre les acteurs, temps nécessaires au développement des arrangements fonciers. Le temps des jeux est connu car il est rythmé par les campagnes agricoles : les locations sont liées aux saisons... Il existe une saisonnalité des jeux d'acteurs liée, et contrainte, par le calendrier agricoles. Nous ne sommes pas ici dans le cadre d'un jeu intemporel.

C'est bien sur *l'acteur*, que notre recherche se focalise. L'objectif principal de l'analyse du jeu d'acteurs est de déterminer le rôle des différents acteurs en fonction des situations auxquelles ils sont confrontés, des acteurs avec qui ils interagissent, de leurs objectifs, des ressources dont ils disposent, de leurs stratégies.

Nous étudierons donc les "situations des jeux". Nous identifierons les acteurs en jeu, notamment à travers leurs statuts. Nous analyserons les objectifs de ces acteurs et les moyens qu'ils mettent en œuvre pour les atteindre). Nous identifierons les capacités des acteurs à interagir et à jouer de leurs rapports de force. Ces capacités sont dépendantes de leurs pouvoirs et de leurs stratégies. Nous pourrions ensuite définir le rôle des acteurs dans la construction des arrangements fonciers et des règles des jeux officiels.

1.1 Trois situations, trois enjeux

Dans la zone de Kouroumari, l'enjeu est avant tout d'étendre l'espace foncier irrigué, dans une zone qui concentre la plus importante population de paysans sans terre. Il faut répondre à une demande de terres et créer des aménagements. Les initiatives sont nombreuses. La zone a vu se développer très tôt des périmètres hors casiers : pour pallier le manque de terres, les

producteurs ont eux-mêmes aménagé et aménagent encore des réseaux d'irrigation, en dehors du système ON.

La zone de Niono est celle où la concentration et la compétition foncière sont les plus fortes. En plus des producteurs, les non-résidents sont très nombreux dans la zone, ce qui accroît la compétition pour l'accès à l'espace foncier irrigué. L'ON peine à répondre à la demande et rencontre de nombreuses difficultés pour gérer son espace. De nombreux conflits fonciers sont jugés au tribunal de Niono. Les producteurs se tournent aussi vers les gestionnaires coutumiers des conflits : les chefs coutumiers, qui sont devenu gestionnaire du foncier irrigué. Il existe donc dans la zone de Niono ce que l'on pourrait appeler une « trilogie du droit foncier ». L'Office du Niger est l'arbitre historique des conflits fonciers en zone irriguée. Mais il n'est plus le seul arbitre en cas de conflits. Les exploitants se rapprochent du juge, l'acteur représentant du droit positif, de la modernité (de la sécurité ?). Le chef coutumier est lui aussi arbitre, car il est le garant de la tradition, de la justice sociale.

La zone de M'Bewani se caractérise par la cohabitation entre deux types d'acteurs révélateurs des mutations foncières actuelles : les attributaires O.N. et les investisseurs. La compétition pour l'accès à la terre s'est accrue depuis l'arrivée des investisseurs. Dans la continuité des logiques des investisseurs, la terre est devenue un bien marchand, qu'on achète et qu'on loue. Mais en dehors de l'accès à la terre, l'intérêt des acteurs est avant tout spéculatif : la terre est gage de revenus.

1.2 Identification des acteurs territorialisés

Les territoires, et notamment ceux où se développent les arrangements fonciers, sont une scène ; *« l'acteur y est omniprésent mais il est, en géographie, comme mis en arrière-plan »*. Les acteurs se situent dans un paysage territorialisé, au sein duquel ils agissent. Il s'agit de les identifier en tant qu'acteurs territorialisés, au sens de tout homme ou toute femme qui participe de façon intentionnelle à un processus ayant des implications territoriales (Gumuchian et al, 2003). Ces acteurs contribuent à la constitution de territoires, et ce, quels que soient leurs niveaux d'implications et/ou leurs places dans les systèmes de décision (Gumuchian et al, 2003). La participation des acteurs, notamment dans le cadre de notre recherche, peut indifféremment s'opérer dans le cadre de la défense d'intérêts particuliers ou collectifs. Le recours au concept d'acteur territorialisé renvoie à l'ancrage territorial de ces acteurs.

Les différents cas d'arrangements analysés étant localisés, l'identification des acteurs au sein de leurs réseaux fait référence à ce contexte géographique et social qui détermine les positions des acteurs. Au sein des jeux et des arrangements, de nombreux acteurs sont impliqués, mais leur ancrage territorial est différent.

C'est à partir de la position des acteurs au sein de leur territoire que nous déterminerons les acteurs territorialisés qui sont les plus impliqués, au sein du jeu foncier. Pour cela, nous avons utilisé le concept de cube territorial (Roux, 1995). Nous avons identifié les acteurs les plus impliqués territorialement en fonction de trois dimensions (figure 47):

- La relation, au sens institutionnel, de l'acteur avec son support spatial, c'est-à-dire son statut foncier (axe 3),
- Le rôle attribué à l'acteur par la société (axe 2),
- L'implication de l'acteur dans l'espace, son mode d'action (axe 1).

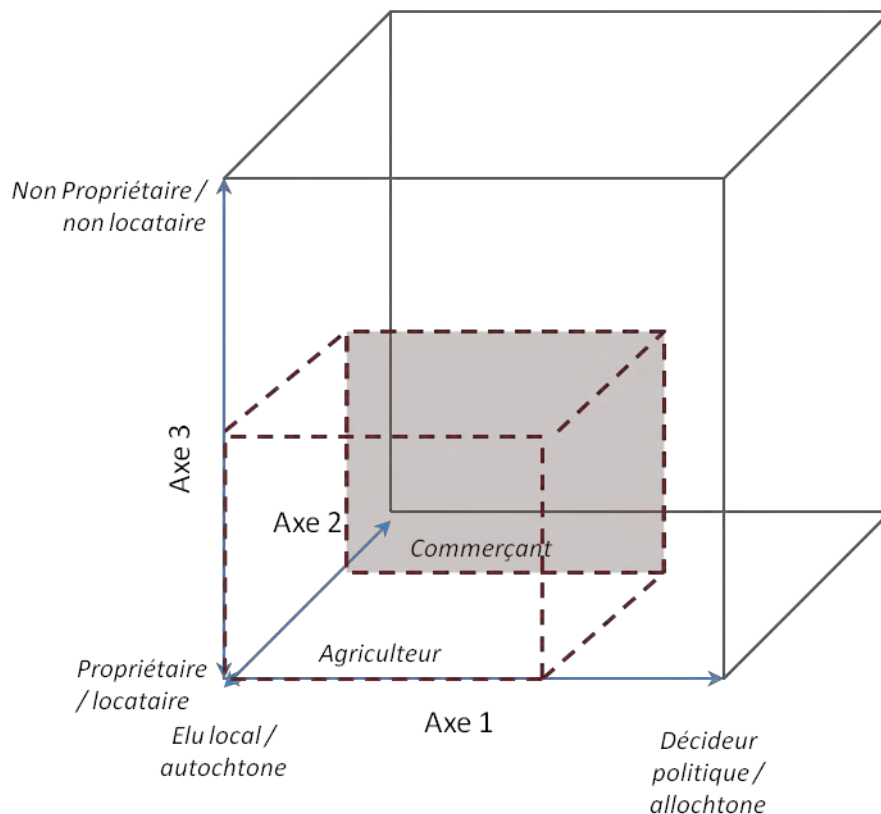


Figure 47: Cube territorial: une lecture pour identifier les acteurs territorialisés.

L'axe 1 porte sur l'investissement de l'acteur dans l'espace et sa participation au processus foncier local en œuvre. L'acteur impliqué sera plutôt autochtone ou élu local, comme l'agriculteur, et l'acteur moins impliqué sera le décideur politique ou l'allochtone.

L'axe 2 traduit le rôle attribué à l'acteur, par la société (ici l'ensemble des joueurs de l'arrangement) à un moment donné, en un lieu donné : le temps du jeu, le lieu de l'arrangement.

L'axe 3 porte sur la relation (en termes juridico-administratif) de l'acteur avec la terre. Dans le cadre des arrangements fonciers, l'acteur est propriétaire, locataire, sans droits d'usage....

Les acteurs situés au sein de la zone délimitée par le prisme bordeaux au sein du cube territorial, sont les acteurs qui pourront être retenus en tant qu'acteurs territorialisés, joueurs du jeu foncier. Ils sont très impliqués territorialement de par leur statut (propriété ou location). Mais nous avons aussi sélectionné des acteurs dont le rôle et l'implication, bien que moins

territorialisés (s'éloignant des axes 2 et 3), restent déterminants pour le développement de l'arrangement foncier. Des décideurs politiques, moins impliqués sur le territoire, peuvent tout de même avoir un rôle décisif dans la mise en œuvre des arrangements fonciers.

Ce cube territorial a été appliqué aux acteurs participant au développement des arrangements fonciers localisés à Kouroumari, Niono et M'Bewani. Les différents acteurs impliqués dans le processus d'arrangement foncier territorialisé ont été identifiés dans le chapitre 6.

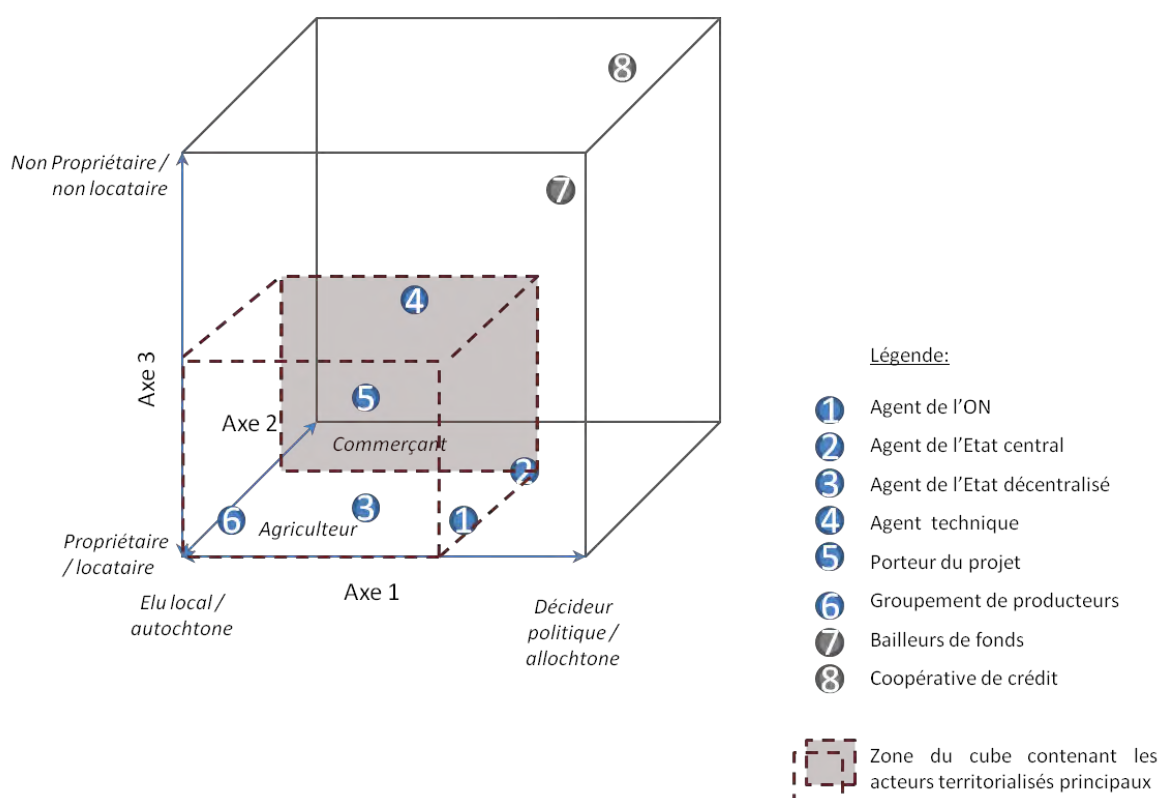


Figure 48: positionnement des acteurs impliqués dans les arrangements fonciers coopératifs (Zone de Kouroumari)

Dans la zone de Kouroumari (figure 48), l'ensemble des acteurs impliqués dans les arrangements coopératifs seront étudiées, sauf ceux ayant un rôle exclusivement financier et externe, ce qui est le cas des bailleurs de fonds et des organismes de crédit. Ces acteurs ont en effet permis aux arrangements coopératifs d'être mis en œuvre, en palliant le manque de capitaux financiers, mais leur rôle dans la conception des règles de gestion, et dans la gestion de l'espace foncier est très limité. Ces acteurs sont en effet très éloignés des réalités territoriales de mise en œuvre des arrangements et n'ont qu'un rôle très ponctuel dans le processus, même si la question du financement de l'agriculture irriguée est une question importante, tant pour la réalisation des aménagements que pour les crédits de campagne.

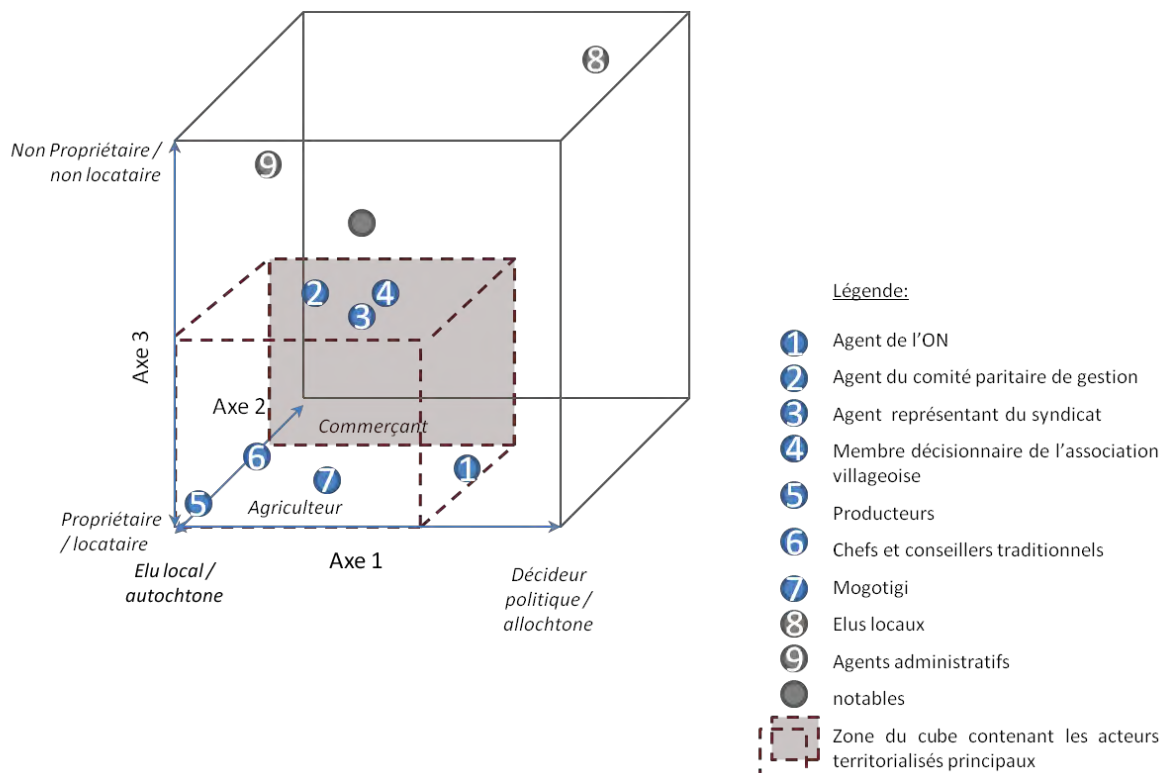


Figure 49: Positionnement des acteurs impliqués dans les arrangements néo-coutumiers (Zone de Niono).

Dans la zone de Niono (figure 49), les arrangements néo-coutumiers se développent sur un réseau social très dense. De nombreux acteurs sont impliqués dans la mise en œuvre des arrangements. Mais certains, comme les agents administratifs, les élus locaux ou certains notables, interviennent en amont du processus de formalisation des règles (délivrance de papiers nécessaires au contrat...) et tiennent un rôle important, mais qui se limite à une transaction. Ils n'auront que très peu d'influence pour la généralisation du processus. Ce sont des acteurs importants, mais contournables, non indispensables pour assurer le développement des arrangements néo-coutumiers.

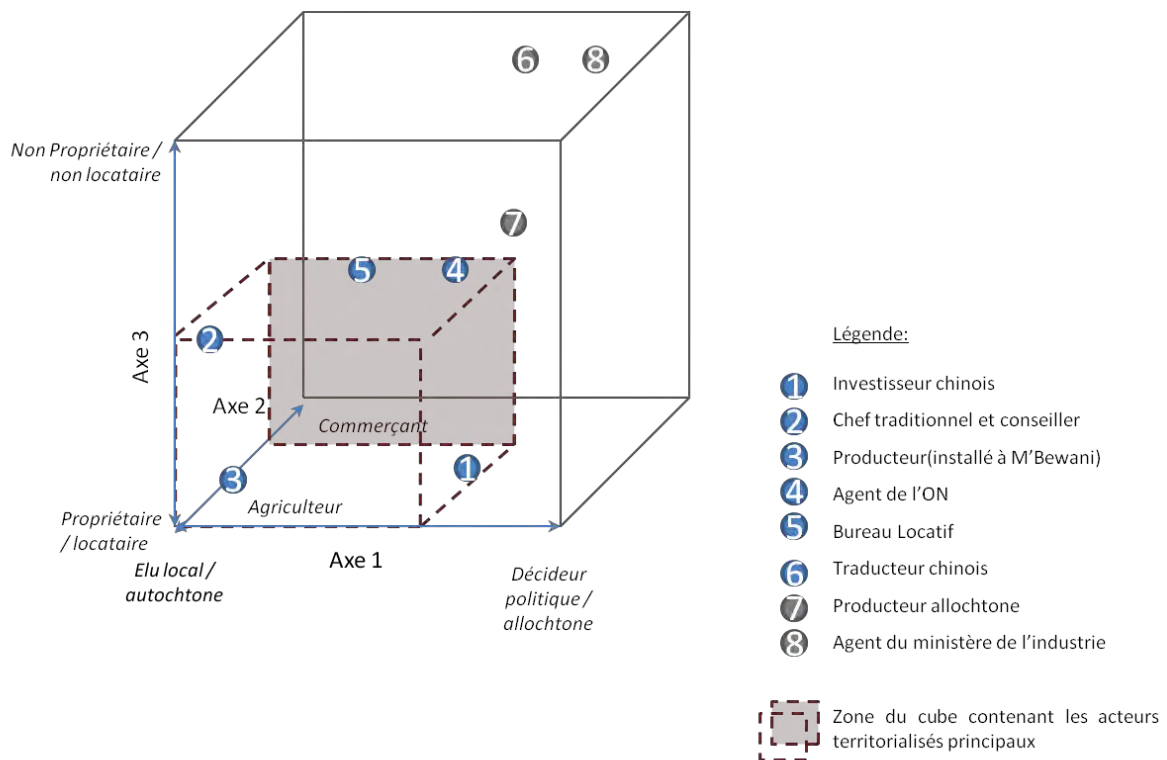


Figure 50: Positionnement des acteurs impliqués dans les arrangements multi-acteurs (zone de M'Bewani).

Les acteurs impliqués dans le processus d'arrangement foncier localisé dans la zone de M'Bewani (les arrangements multi-acteurs spéculatifs), ont été positionnés selon les axes du cube territorial (figure 50). De nombreux acteurs sont impliqués dans le développement des arrangements fonciers, mais ils ne sont pas tous des acteurs incontournables du jeu foncier.

Prenons l'exemple de l'investisseur chinois. Il est « propriétaire » (d'un bail), donc ancré dans le territoire, mais il n'est pas agriculteur, et fait plutôt office de « décideur » et de gestionnaire de l'arrangement.

Par contre, l'agent du ministère de l'industrie peut être considéré comme a-territorialisé, non propriétaire ou locataire, peu engagé dans son rapport à l'espace, et peu impliqué localement, car il est plutôt décideur politique à l'échelle nationale. Les acteurs en dehors du sous-cube rouge, n'ont donc pas été retenus pour l'analyse stratégique.

Les acteurs territorialisés suivants ont été identifiés comme étant les joueurs des jeux des arrangements dans les différentes zones concernées. Ils sont présentés dans le tableau suivant.

<i>Arrangements coopératifs</i>	<i>Arrangements néo-coutumiers</i>	<i>Arrangements spéculatifs</i>
Agent de l'ON Agent de l'Etat central (Présidence, ministères) Agent de l'Etat décentralisés (Maires, Préfet) Agent technique (réseaux commerciaux et agricoles) Porteur de projet Groupement Producteur	Agent de l'ON Agent du Comité paritaire de gestion Agent représentant du Syndicat Membre décisionnaire de l'Association villageoise Producteur Chefs et conseillers traditionnels Mogotigi	Investisseur chinois Agent de l'ON Chef traditionnel et conseiller Bureaux locatifs Producteur

1.3 Objectifs des acteurs en jeu

Les trois tableaux suivants présentent les objectifs des acteurs dans les trois situations de jeu étudiées.

<i>Acteurs en jeu</i>	<i>Situation de Kouroumari</i>
Agent de l'ON	<i>But : développement de nouvelles surfaces dans la zone</i> <i>Moyens : pouvoir de fermer les yeux</i>
Agent de l'Etat central (Présidence, ministères)	<i>But : Développement de nouvelles surfaces</i> <i>Moyens : pouvoir administratif (d'accélération des procédures)</i>
Agent de l'Etat décentralisés (Maires, préfet)	<i>But : assurer le développement de la zone</i> <i>Moyens : pouvoir politique</i>
Agent technique (réseaux commerciaux et agricoles)	<i>But : développer de nouveaux projets agricoles</i> <i>Moyens : réseaux relationnels</i>
Porteur du projet	<i>But : aménager de nouvelles surfaces obtenues en bail</i> <i>Moyens : atouts humains et politiques</i>
Groupement Producteur	<i>But : accéder au foncier</i> <i>Problèmes : aucune capacité d'investissement individuel</i> <i>Moyens : main d'œuvre agricole expérimentée</i>

Les interactions des acteurs dans la zone de Kouroumari sont toutes liées à un objectif central, presque commun, celui « d'étendre l'espace foncier aménagé ».

<i>Acteurs en jeu</i>	<i>Situation de Niono</i>
Agent de l'ON	<i>But : maintenir la paix sociale (conflits importants liés à l'accès à la terre)</i> <i>Moyens : pouvoir de fermer les yeux sur les pratiques, pouvoir administratifs</i>
Agent du Comité paritaire de gestion	<i>But : faire reconnaître les droits des producteurs auprès de l'ON</i> <i>Moyens : pouvoir d'élu de représentant des producteurs</i>
Agent représentant du Syndicat	<i>But : défendre les droits et avoir une reconnaissance politique</i> <i>Moyens : capable de manifester</i>
Membre décisionnaire de l'Association villageoise	<i>But : faire entendre la voix des producteurs</i> <i>Moyens : reconnaissance historique</i>
Producteur	<i>But : maintenir un espace à exploiter suffisant pour nourrir la famille</i> <i>Moyens : arrangements fonciers</i>
Chef traditionnel et conseiller	<i>But : répondre aux demandes paysannes</i> <i>Moyens : relations influentes au sein des réseaux traditionnels</i>
Mogotigi	<i>But : asseoir son pouvoir social à travers le foncier</i> <i>Moyens : réseaux</i>

Dans la zone de Niono, les objectifs des acteurs visent, pour la majorité, à gérer des situations conflictuelles. Il s'agit essentiellement de trouver des solutions de gestion du foncier existant.

<i>Acteurs en jeu</i>	<i>Situation de M'Bewani</i>
Investisseur chinois	<i>But : cultiver ses terres et obtenir une rente Moyens : louer ses terres</i>
Agent de l'ON	<i>But : devenir une zone pilote producteurs - investisseurs Moyens : attribuer des terres aux investisseurs</i>
Chef traditionnel et conseillers	<i>But : favoriser l'accès au foncier pour les producteurs, obtenir des moyens financiers pour mieux gérer Moyens : reconnaissance traditionnelle</i>
Bureaux locatifs	<i>But : obtenir un revenu lié à la mise à disposition de l'espace foncier. Moyens : louer et vendre l'espace foncier</i>
Producteur	<i>But : accéder au foncier Moyens : force de travail</i>

Dans la zone de M'Bewani les acteurs cherchent à étendre l'espace foncier irrigué, mais aussi à en tirer des ressources financières, grâce à l'exploitation ou à la gestion de cet espace.

1.4 Capacités des acteurs à interagir : pouvoir et stratégies

Nous utiliserons la méthode d'analyse stratégique qui consiste à se servir des données recueillies lors des entretiens pour définir les capacités des acteurs à interagir. Les capacités des acteurs sont contraintes dans un jeu de relations de pouvoir. L'analyse stratégique veut faire apparaître la structuration des relations de pouvoir pour comprendre « les régulations d'ensemble du système d'action étudié et en rendre compte » (Crozier & Friedberg, 2000). Les capacités d'agir des acteurs pour les différentes situations sont présentées dans les tableaux § 1.4.1 ; 1.4.2 et 1.4.3.

1.4.1 Capacités d'agir des acteurs impliqués dans les arrangements coopératifs, zone de Kouroumari¹⁶⁵

Sur → Capacité¹⁶⁶ d'agir de ↓	K1 : Agent de l'ON	K2 : Agent de l'Etat central (Présidence, ministères)	K3 : Agent de l'Etat décentralisé (Maire, Préfet)	K4 : Agent technique (réseaux commerciaux, agricoles)	K5 : Porteur du projet	K6 : Groupement paysan¹⁶⁷
K1 : Agent de l'ON		Discours techniciste	Pleins pouvoirs de l'ON sur les terres de l'ON, une décentralisation obsolète	Possibilité de marchés, de subventions	Pouvoir de validation du projet, généralement basé sur de la corruption : pouvoir institutionnel	
K2 : Agent de l'Etat central (Présidence, ministères)	Pouvoir hiérarchique, même si l'agent de l'On est officiellement le maître des règles, le pouvoir est descendant		Pouvoir hiérarchique et politique	Très peu de relations	Pouvoir institutionnel	
K3 : Agent de l'Etat décentralisé (Maires, préfet)	Pouvoir politique	Très peu de moyen d'action, plutôt une relation de dépendance, sauf en cas de conflit avec les populations locales		Possibilité d'appui, de renom, de distribution de marchés	Pouvoir d'appui politique, de relais de revendication	
K4 : Agent technique (réseaux commerciaux et agricoles)	Peut potentiellement contribuer à la réalisation des objectifs de l'ON	Relations presque inexistantes	Relations très distantes		Relation de collaboration, sans forte domination	
K5 : Porteur du projet	Pouvoir politique, mais surtout financier pouvant être mobilisé dans des relations de corruption	Pouvoir financier	Pouvoir politique et social	Pouvoir financier : offrir un marché		Pouvoir décisionnel par rapport au développement du projet, pouvoir qui lui permet de défendre parfois des intérêts personnels
K6 : Groupement producteur	Pouvoirs de contestations, de revendications, liés au poids des organisations paysannes	Pouvoirs de contestations, de revendications, liés au poids des organisations paysannes	Pouvoirs de contestations, de revendications, liées au poids des organisations paysannes	Pouvoirs de contestations, de revendications, liés au poids des organisations paysannes	Pouvoir de contestation, de revendications, liées au poids des organisations paysannes. Pouvoir technique	

Les différents acteurs usent de leurs atouts (pouvoir de contestation, pouvoir administratif, pouvoir politique) pour développer l'espace foncier non irrigué. Chaque acteur a une place bien déterminée, liée à son statut et à ces actions, mais surtout à son pouvoir.

¹⁶⁵ Il s'agit d'actions très localisées, liées aux acteurs en jeu, au contexte. Les termes utilisés dans le cadre « d'action de ... sur », sont donc liés au jeu en question.

¹⁶⁶ Les tableaux se lisent de la manière suivante : capacité d'agir de Y sur X (exemple : de K1 sur K2, qui correspond au discours techniciste).

¹⁶⁷ Les moyens d'actions des différents acteurs sur les membres du groupement sont relayés par le porteur du projet, qui est lui directement en contact avec les autres acteurs du jeu.

Le tableau suivant récapitule les pouvoirs détenus par chaque acteur :

<i>Acteur</i>	<i>Pouvoir</i>
K1 : Agent de l'ON	Pouvoir institutionnel
K2 : Agent de l'Etat central	Pouvoir hiérarchique (au sein des représentants de l'Etat), pouvoir politique, pouvoir institutionnel
K3 : Agent de l'Etat décentralisé	Pouvoir politique
K4 : Agent technique	Pouvoir Limité à cause de faibles relations dans le jeu
K5 : Porteur du projet	Pouvoir politique, pouvoir financier et pouvoir social
K6 : Groupement de producteurs	Pouvoir de contestation, pouvoir technique (au sens d'agronomique)

1.4.2 Capacité d'interagir des acteurs impliqués dans des arrangements néo-coutumiers zone de Niono

<i>sur →</i> <i>Action / ↓</i> <i>Pouvoir de</i>	<i>N1 : Agent de l'ON</i>	<i>N2 : Agent du Comité paritaire de gestion</i>	<i>N3 : Agent représentant du Syndicat</i>	<i>N4 : Membre décisionnaire de l'association villageoise</i>	<i>N5 : Producteur</i>	<i>N6 : Chefs et conseillers traditionnels</i>	<i>N7 : Mogotigi</i>
<i>N1 : Agent de l'ON</i>		Pouvoir hiérarchique lié à la puissance de l'ON dans la zone « tout passe par l'ON »			Pouvoir de validation (y compris des pratiques)	Pouvoir administratif et technique	Pouvoir de validation, mais socialement négociable
<i>N2 : Agent du Comité paritaire de gestion</i>	Représentant de la « Voix des producteurs »		Pouvoir administratif, parfois politique, relais auprès de l'ON				
<i>N3 : Agent représentant du Syndicat</i>	Pouvoir de soulèvement	Pouvoir de rassemblement des producteurs		Pouvoir de ralliement des intérêts producteurs	Pouvoir d'information (par rapport aux terres disponibles)		
<i>N4 : Membre décisionnaire de l'Association villageoise</i>	Peu de pouvoir		Remontée d'informations de terrain, liées aux contraintes de terrains des groupements producteurs		Pouvoir d'action collective		Pouvoir d'information (par rapport aux terres disponibles)
<i>N5 : Producteur</i>	Peu de pouvoir	Election et pouvoir d'information : remontée des difficultés liées à la gestion foncières des parcelles attribuées				Pouvoir social	Pouvoir social
<i>N6 : Chefs et conseillers traditionnels</i>	Pouvoir coutumier lié à la gestion foncières toléré	Pouvoir foncier coutumier reconnu			Pouvoir foncier lié à l'offre foncière et à la gestion des conflits		Pouvoir coutumier : acteur des décisions finales
<i>N7 : Mogotigi</i>	Peu d'influence directe	Rassemblement des offres et des demandes foncières, pouvoir lié au réseau			Pouvoir d'offre foncière, de négociation, de mise en relation	Pouvoir relais avec les offreurs et les demandeurs	

Dans la zone de Niono, les actions, les pouvoirs d'actions des acteurs sur les autres, sont beaucoup plus diffus : un acteur mobilise le même pouvoir auprès de plusieurs catégories d'acteur. Le jeu est donc moins cloisonné, car certains acteurs jouent de la même stratégie auprès de plusieurs catégories d'acteurs. Les relations entre les acteurs semblent plus lâches, car ils ont parfois les mêmes stratégies, mais cela révèle en réalité un jeu beaucoup plus mêlé

où les acteurs usent du même pouvoir dans leurs relations avec les autres acteurs. Il existe aussi des acteurs multi-casquettes, qui peuvent sembler moins importants, mais qui sont en réalité incontournables. Le jeu est dans ce cas beaucoup moins lié à la catégorie de l'acteur, qu'à son pouvoir en tant qu'individu, à la reconnaissance que les autres ont de ces acteurs, non pas seulement en fonction de son statut, mais surtout en fonction de sa personne. La signature d'un compromis, ou l'aboutissement d'un arrangement, est ici plus « une affaire de personne ».

Grâce à l'analyse stratégique, nous avons pu identifier les pouvoirs détenus par les différents acteurs en jeu.

<i>Acteur</i>	<i>Pouvoir</i>
N1 : Agent de l'ON	Pouvoir hiérarchique, administratif, institutionnel, technique
N2 : Agent du comité paritaire de gestion	Pouvoir administratif, politique
N3 : Agent du syndicat	Pouvoir de rassemblement, de soulèvement
N4 : membre décisionnaire de l'AV	Pouvoir d'action collective, d'information, de soulèvement
N5 : Producteur	Pouvoir social
N6 : Chefs et conseillers traditionnels	Pouvoir foncier coutumier et pouvoir social
N7 : Mogotigi	Pouvoir foncier d'information, de négociation, de mise en relation

1.4.3 Capacité d'interagir des acteurs impliqués dans les arrangements spéculatifs dans la zone de M'Bewani

sur → Action/ pouvoir de ↓	<i>B1 : Investisseur chinois</i>	<i>B2 : Agent de l'ON</i>	<i>B3 : Chef traditionnel et conseiller</i>	<i>B4 : Bureaux locatifs</i>	<i>B5 : Paysan</i>
<i>B1 : Investisseur chinois</i>		Pouvoir d'influence lié à ses relations auprès du ministère	Pouvoir limité	Pouvoir limité	Pouvoir important sur les producteurs locataires : pression liée au paiement du loyer (pouvoir foncier)
<i>B2 : Agent de l'ON</i>	Pouvoir limité		Pouvoir de validation des titres de transmission foncière (division familiale...)	Pouvoir de « fermer les yeux », pouvoir qui est souvent négocié	Pouvoir d'éviction, d'installation
<i>B3 : Chef traditionnel et conseiller</i>	Pouvoir limité	Pouvoir coutumier pas toujours reconnu		Pouvoir hiérarchique, le chef étant à la tête du réseau	Pouvoir d'installation foncière, de gestion des conflits
<i>B4 : Bureaux locatifs</i>	Pouvoir limité, parfois capacité de négociation (corruption)		Pouvoir de mise en relation, de relais		Pouvoir foncier : regroupement de l'offre et de la demande
<i>B5 : Producteurs</i>	Pouvoir très limité	Pouvoir limité, parfois capacité de corruption	Pouvoir limité	Pouvoir limité, sauf pour les loueur et les vendeur, qui peuvent négocier des tarifs	

Le jeu foncier dans la zone de M'Bewani peut être considéré comme un jeu hybride entre les dynamiques de jeu observées à Kouroumari et à Niono. Comme on peut le voir dans la zone

de Kouroumari, les acteurs sont fortement liés à leur statut, leur place dans le jeu, qui leur permet d'adopter leur stratégie. Ceci est lié en particulier au fait que, dans ce jeu, l'ensemble des acteurs a un objectif commun, qui est l'extension foncière. Cet objectif est lié au contexte de la zone de l'ON, une zone jeune, ouverte récemment à de nombreux acteurs, qui cherchent à s'étendre. Mais, comme dans la zone de Niono, on retrouve également l'importance des réseaux traditionnels avec les chefs traditionnels et leurs conseillers. Mais l'objectif est différent, et donc la stratégie de ces acteurs est différente de celle qui peut être observée dans la zone de Niono, puisqu'elle comporte une dimension spéculative : le chef cherche à développer ses moyens financiers au travers des marchés fonciers marchands.

Au sein du jeu, les acteurs développent différentes stratégies, liées au pouvoir dont ils disposent. Ces pouvoirs varient selon les acteurs

<i>Acteur</i>	<i>Pouvoir</i>
B1: Investisseur chinois	Pouvoir d'influence, pouvoir politique, pouvoir foncier
B2 : Agent de l'ON	Pouvoir administratif, pouvoir foncier
B3 : Bureaux locatifs	Pouvoir de mise en relation, de relais
B4 : Chef traditionnel et conseillers	Pouvoir coutumier, hiérarchique et foncier
B5 : Producteurs	Pouvoir limité, parfois pouvoir financier

1.5 *Analyse des rapports de force entre acteurs*

Suite à l'analyse des capacités des acteurs à interagir, nous pouvons déterminer les rapports de force entre ces acteurs au sein d'une matrice des relations, sur la base des critères suivants :

0 : lorsque l'acteur *i* a peu d'influence sur l'acteur *j*.

1 : lorsque l'acteur *i* peut remettre en cause ou favoriser de façon limitée les processus de gestion des projets de *j*.

2 : lorsque *i* peut remettre en cause ou favoriser la réussite des projets de *j*.

3 : lorsque *i* peut remettre en cause ou favoriser l'accomplissement des missions de *j*.

4 : lorsque *i* peut remettre en cause l'existence de l'acteur *j* dans son existence (*i* est alors indispensable à l'existence de *j*).¹⁶⁸

La détermination des rapports de force est liée au pouvoir que mobilise l'acteur X sur l'acteur Y. Prenons un exemple. Dans la zone de Kouroumari, l'agent de l'ON a les pleins pouvoirs sur l'agent décentralisé, son rapport de force est donc de 3. Le pouvoir politique est un pouvoir déterminant qui confère aux acteurs un rapport de force de 4.

Nous avons établi les matrices pour chacun des jeux d'acteurs étudiés, à Kouroumari, Niono et M'Bewani. A partir de ces matrices, nous pourrions placer chacun des acteurs au sein d'un plan déterminé par deux axes : *Influences (Y) – Dépendances (X)*, qui permet de

¹⁶⁸ En fonction du pouvoir mobilisé par l'acteur pour agir sur un autre acteur, nous pouvons définir son rapport de force. Prenons l'exemple de l'agent de l'ON, sur l'agent de l'Etat décentralisé. L'agent de l'ON a les pleins pouvoirs pour mettre en œuvre sa stratégie. Il peut donc remettre en cause ou favoriser l'agent décentralisé dans l'accomplissement de ses missions ; il ne peut tout de même pas le remettre en cause lui-même, car il n'a pas de pouvoir hiérarchique sur lui.

positionner les acteurs selon leur degré d'influence - dépendance, et permet ainsi de pouvoir comparer le positionnement des acteurs.

La détermination du positionnement de l'acteur est liée à son pouvoir d'influence, ou de dépendance total. Prenons un exemple. Dans la zone de Kouroumari, l'agent de l'Etat central a un fort pouvoir d'influence, il sera donc placé au plus haut de l'axe *Influence*, par contre il a un très faible pouvoir de dépendance, il sera donc placé au plus bas de l'axe *Dépendance*. Nous avons défini quatre catégories d'acteurs dans le jeu foncier, à partir de ce plan *influence x dépendance* :

- Les acteurs dominants (très influents, peu dépendants)
- Les acteurs autonomes (peu influents, peu dépendants)
- Les acteurs semi-autonomes (très influents, très dépendants)
- Les acteurs dominés (peu influents, très dépendants)

1.5.1 Analyse des rapports de force entre acteurs dans la zone de Kouroumari

Tableau 22: Matrices influence-dépendance dans la zone de Kouroumari

	K1	K2	K3	K4	K5	K6	Inf.
K1	0	1	3	3	2	2	11
K2	4	0	4	1	2	2	13
K3	0	1	0	1	1	1	4
K4	0	1	0	0	3	3	7
K5	0	1	1	1	0	4	7
K6	0	0	1	1	2	0	4
Dep.	4	4	9	7	10	12	46

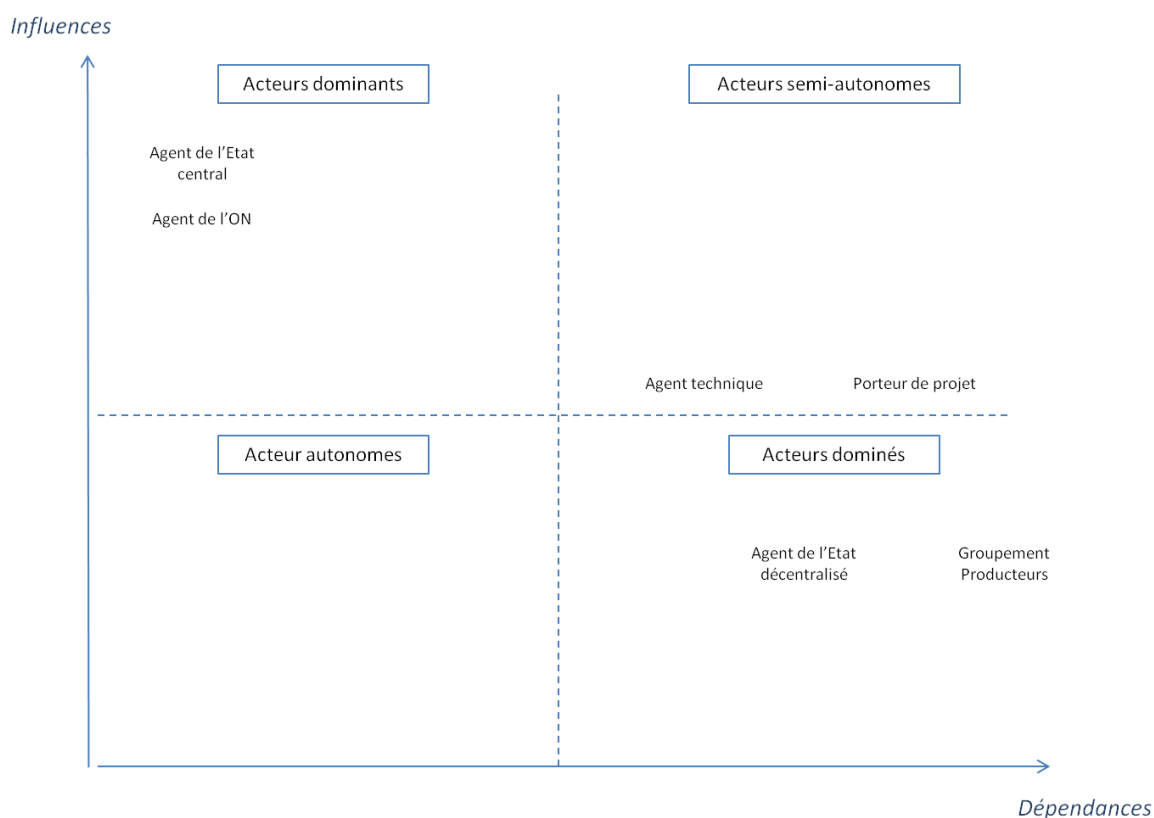


Figure 51 : Positionnement des acteurs de Kouroumari sur un plan des influences – dépendances

La figure 51, obtenue à partir de la matrice des influences/dépendances (tableau 21) permet de classer les acteurs selon leur pouvoir, en tant qu'acteur dominant, ou dominé, autonome ou semi-autonome. Dans la zone de Kouroumari, l'agent de l'Etat central et l'agent de l'ON restent les acteurs dominants, dans les mains desquels sont validés les différents projets de la zone. Ils sont des acteurs incontournables de la gestion foncière dans la zone. Les membres du groupement paysan sont les acteurs dominés les plus dépendants, ils acquièrent tout de même une certaine autonomie et donc, du pouvoir, au travers du porteur du projet. La réussite de ces dynamiques collectives est due au porteur du projet et à ses capacités. L'arrangement foncier reposant sur les structures associatives, coopératives, est ici avant tout lié au pouvoir et à la force du porteur du projet, qui devient donc le garant de l'avenir de l'arrangement.

1.5.2 Analyse des rapports de force entre acteurs dans la zone de Niono

Tableau 23: Matrice influences-dépendances dans la zone de Niono

	N1	N2	N3	N4	N5	N6	N7	Inf.
N1	0	3	2	2	4	2	2	15
N2	3	0	1	1	2	2	2	11
N3	2	1	0	1	2	2	2	10
N4	0	1	0	0	1	1	1	4
N5	0	2	1	2	0	1	1	7
N6	2	1	1	2	3	0	3	12
N7	1	1	1	1	4	3	0	11
Dep.	8	9	6	9	16	11	11	70

Influences

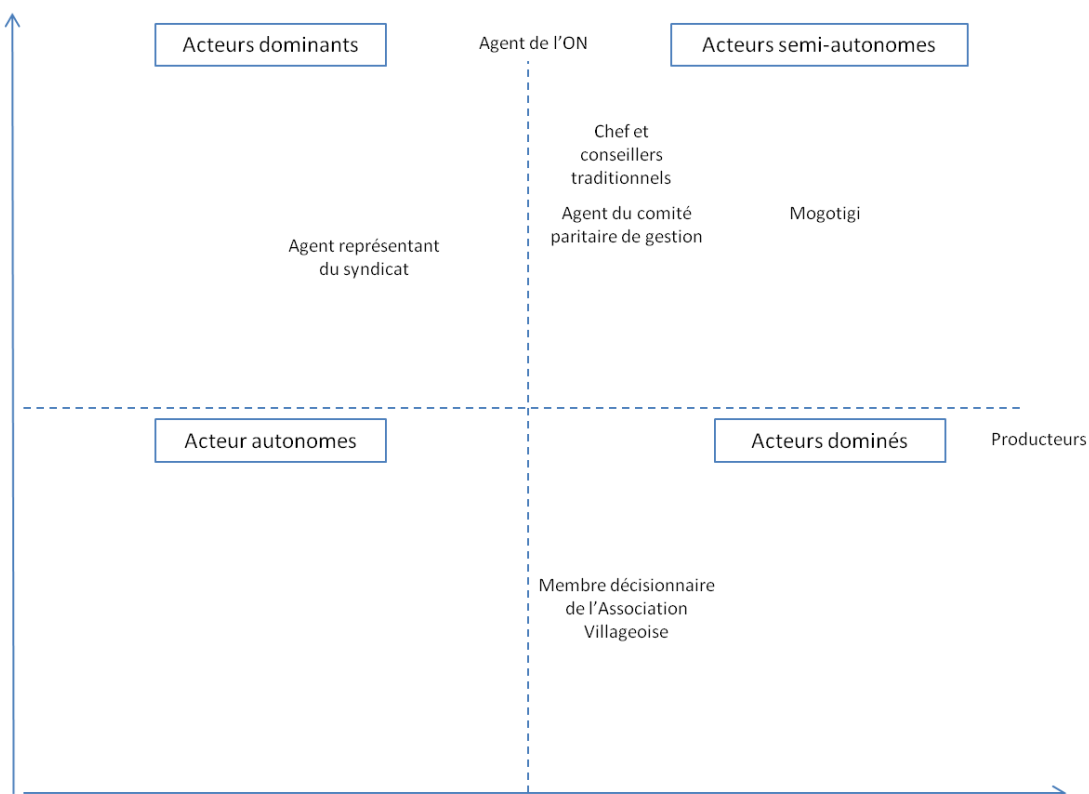


Figure 52: Positionnement des acteurs de Niono sur un plan influences/dépendances

La figure 52 a été obtenue à partir du tableau 22. A partir de la figure 65 on peut observer que les chefs et conseillers traditionnels, ainsi que le *mogotigi* sont des acteurs semi-autonomes influents. L'agent de l'ON reste un acteur incontournable, dominant, du jeu foncier, mais pas totalement indépendant. Les producteurs eux, sont des acteurs très dépendants, mais qui tendent à devenir semi-autonomes. Le poids de l'Association villageoise au sein du jeu foncier est très faible, vu le rôle secondaire donné à cette structure au sein de l'Office du Niger.

1.5.3 Analyse des rapports de force entre acteurs dans la zone de M'Bewani

Tableau 24: Matrice influences - dépendances dans la zone de M'Bewani

	B1	B2	B3	B4	B5	Inf.
B1	0	3	1	2	4	10
B2	1	0	2	2	4	9
B3	1	3	0	2	4	10
B4	1	1	3	0	4	9
B5	0	1	1	1	0	3
Dep.	3	8	7	8	16	41

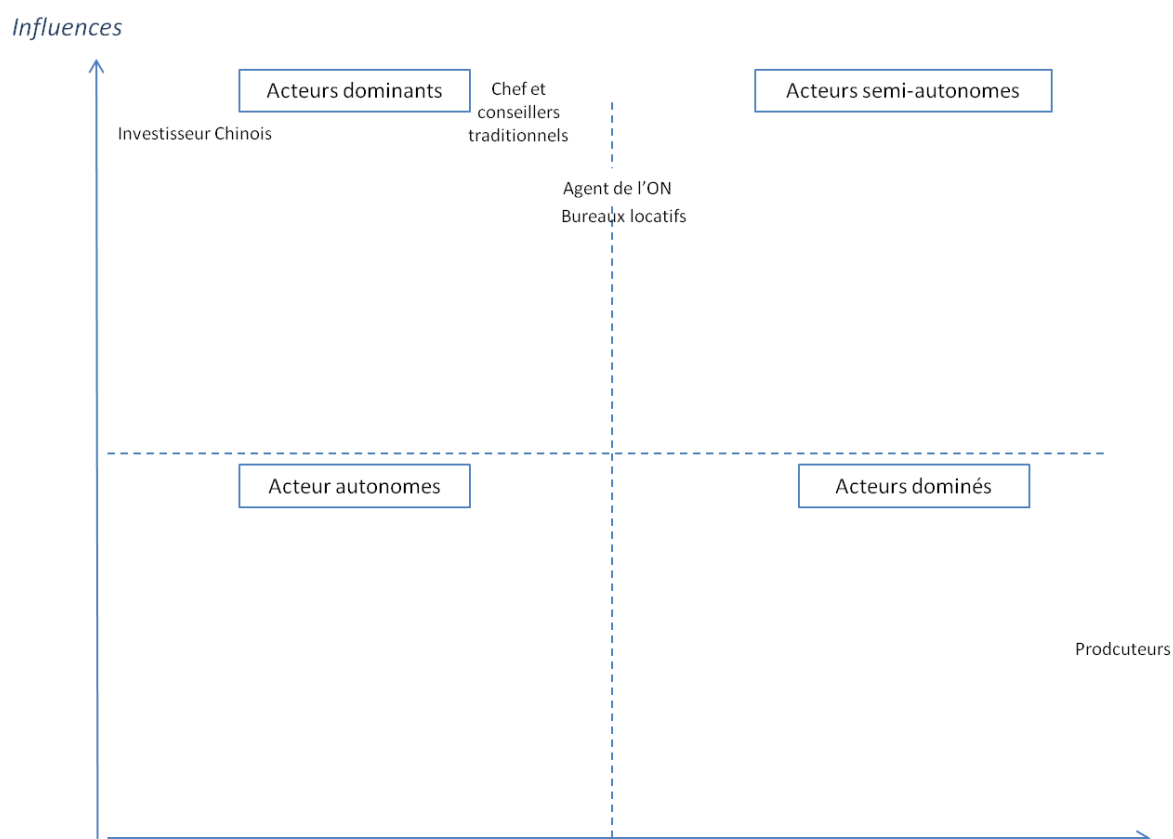


Figure 53: Positionnement des acteurs de M'Bewani sur un plan influences/dépendances

La figure 53 a été obtenue à partir des données du tableau 23. A partir de cette figure, nous pouvons observer que l'agent de l'ON et les bureaux locatifs occupent exactement la même place. Ceci illustre la montée en puissance de ce dernier acteur, maître d'un mode de gestion alternatif, par rapport au maître historique de la gestion foncière en zone ON qu'est l'Office du Niger. Ces deux acteurs restent sous l'influence des chefs et conseillers traditionnels qui occupent une place stratégique dans le jeu foncier. Ce sont des acteurs dominants. L'investisseur chinois est mis à l'écart, puisque c'est l'acteur le moins dépendant du jeu, qui gère les terres de son projet en force, grâce à ses influences à Bamako, mais finalement seul. Les producteurs restent les acteurs dominés du jeu, mais trouvent auprès des chefs, des conseillers et des bureaux locatifs, des relais puissants.

1.5.4 Des rapports au sein des jeux qui influencent la position des producteurs

Nous nous intéressons à présent plus particulièrement au positionnement des producteurs, en tant qu'acteurs individuels ou collectifs, car ce sont les acteurs qui revendiquent une modification de la gestion du foncier, pour qu'ils puissent accéder à un foncier « suffisant et sûr ». Si nous comparons les positions des acteurs au sein des différents jeux fonciers, nous pouvons observer que les producteurs peuvent accéder à une meilleure place, peuvent devenir des acteurs semi-autonomes, dans le cadre du jeu foncier de Niono (figure 54). La figure 54 a été obtenue à partir de la position des producteurs dans les trois jeux localisés : Kouroumari, Niono et M'Bewani. La comparaison de la position des producteurs en fonction des différents jeux, vise à montrer comment un arrangement foncier peut procurer à un acteur plus d'indépendance ou plus d'influence.

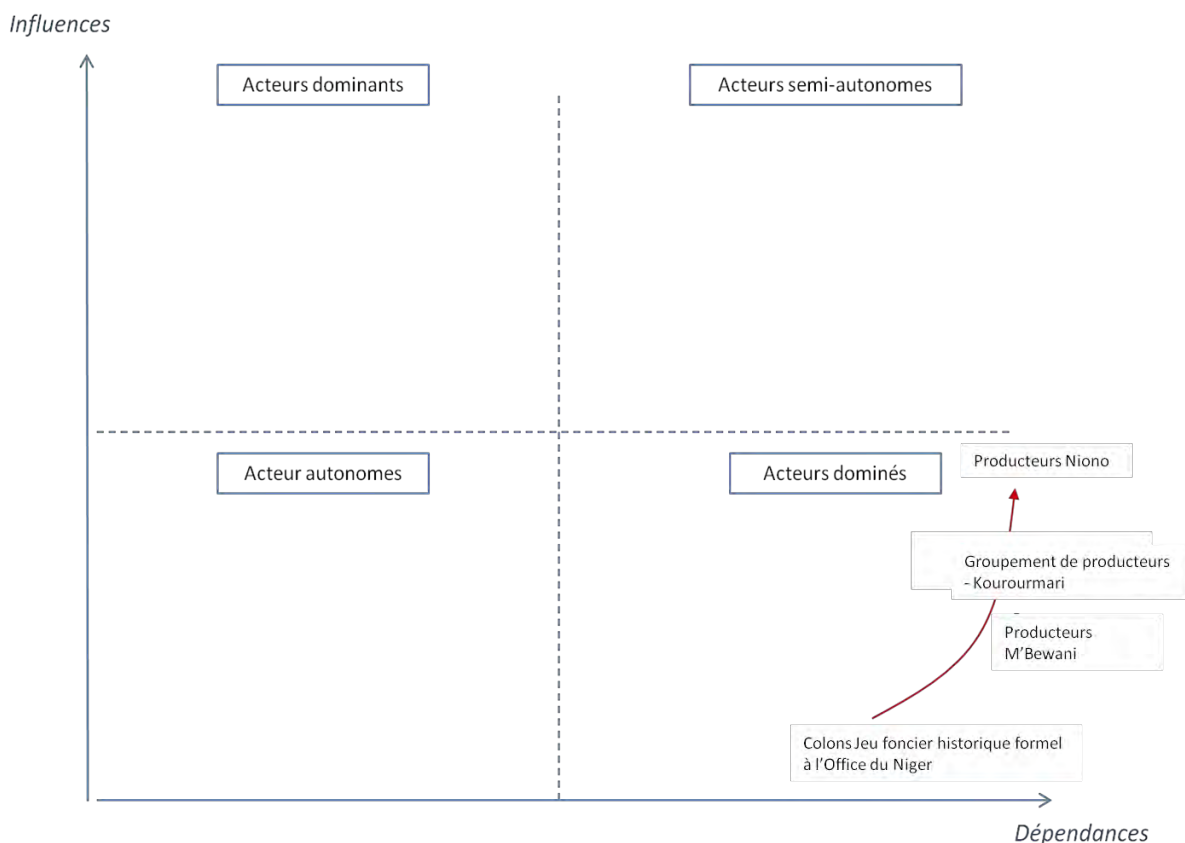


Figure 54: Positionnement des acteurs producteurs impliqués dans différents jeux fonciers sur un plan influences - dépendances.

On observe sur la figure 54, qu'en fonction du jeu foncier, et donc de l'arrangement concerné, la position des producteurs, et donc leur pouvoir est différent. Les positions des producteurs dans le cadre des trois jeux localisés est comparée à la position historique des colons dans le jeu foncier de l'ON : un acteur dominé par un système de gestion tout puissant. La position la plus fragile est celle des producteurs « classiques », attributaires de l'ON, dans les années 80, 90, et même 2000. La position la plus forte, permettant aux producteurs d'être plus autonomes et donc plus maîtres de la gestion du foncier qu'ils exploitent, est la position des producteurs impliqués dans les arrangements développés dans la zone de Niono. Ceci s'explique notamment par l'histoire de la zone de Niono, son évolution, et celle des acteurs impliqués. La zone de Niono est l'une des plus anciennes de l'ON, les structures de gestion analysées sont très impliquées au sein de ce territoire, qui s'est toujours organisé autour de la ville de Niono. Les extensions du périmètre ont été progressivement intégrées dans le périmètre géré, sans être mises à l'écart. Les acteurs ont donc des rôles territorialement intégrés et reconnus. Dans la zone de M'Bewani et Kouroumari, le développement des pratiques foncières et des arrangements fonciers est tout aussi récent que pour la zone de Niono, mais ils ne reposent pas sur des systèmes et des acteurs historiquement territorialisés, mais plutôt en construction, ce qui rend le système plus fragile. Les arrangements fonciers dans la zone de Niono semblent reposer sur un système de gestion plus durable, permettant aux acteurs d'évoluer. Le schéma classique d'opposition entre acteurs dominés et acteurs dominants, observable à différentes échelles à M'Bewani et Kouroumari, est moins vrai dans la zone de Niono. Ici le système repose sur une majorité d'acteurs semi-autonomes.

Les nouveaux modes de gestion développés par les acteurs, reposant sur les arrangements fonciers, peuvent en effet permettre aux producteurs d'acquérir plus d'autonomie. Les producteurs se détachent d'un système de gestion trop rigide, les contraignant à une position d'acteur dominé, en créant leurs propres règles, leur propre système de gestion. Dans ce sens, le système de gestion innovant de Niono, reposant sur les arrangements fonciers socio-traditionnels, est celui qui remplit le plus cet objectif d'autonomisation des producteurs.

Suite à l'identification des acteurs territorialisés et à leur analyse stratégique, nous avons pu identifier pour chacun des espaces de jeu :

- des acteurs dominants, des acteurs dominés, des acteurs autonomes et des acteurs semi-autonomes, au sens des relations que les acteurs entretiennent entre eux, selon des niveaux de dépendances et d'influences
- les pouvoirs de ces différents acteurs

Voici un récapitulatif des principaux pouvoirs détenus en fonction des catégories d'acteurs

<i>Catégorie d'acteurs</i>	<i>Pouvoirs détenus</i>
Dominants	Pouvoir politique, pouvoir institutionnel, administratif Pouvoir politique, foncier, financier
Dominés	Pouvoir de contestation, pouvoir technique (au sens d'agronomique), pouvoir social
Autonomes	Pouvoir politique, Pouvoir financier, Pouvoir foncier traditionnel et pouvoir social
Semi-autonomes	Pouvoir foncier d'information, de négociation, de mise en relation, pouvoir social

Nous pouvons voir qu'aucun acteur n'est autonome au sein des jeux à l'ON, les acteurs sont tous plus ou moins dépendants les uns des autres.

Les pouvoirs détenus par ces différents acteurs sont liés au contexte de déroulement du jeu (acteurs en jeu), mais également au contexte spatial et à ses spécificités. Il semble donc difficile de faire une comparaison des pouvoirs détenus à partir des différentes catégories d'acteurs entre les jeux. Un acteur dominant dans un jeu, mobilise un pouvoir lié au jeu et aux acteurs en jeu. Il pourrait être semi-autonome dans un autre jeu.

L'analyse des pouvoirs des acteurs nous permet de déterminer le rôle que peuvent tenir les acteurs dans le cadre du développement des arrangements fonciers. En effet, le pouvoir que détient un acteur lui confère un rôle au sein de ce que nous appellerons l'arène foncière : l'ensemble des relations entre les acteurs liées au développement des arrangements fonciers.

Les acteurs dominants qui détiennent un pouvoir administratif institutionnel ou politique, sont des acteurs décideurs, sans qui l'arrangement foncier ne pourra pas avoir lieu. Nous pouvons prendre l'exemple d'un agent de l'ON.

Les acteurs dominants, ou semi-autonomes, qui détiennent un pouvoir foncier, politique, social et financier sont des acteurs innovateurs¹⁶⁹, des acteurs qui sont capables de développer un nouveau système de gestion.

Les acteurs semi-autonomes, qui détiennent un pouvoir foncier qui permet d'établir des relations, des négociations en lien avec un pouvoir social, sont des acteurs relais qui créent du lien avec les acteurs dominés, les acteurs secondaires.

1.6 Des acteurs et des pouvoirs

Dans la mesure où les différents rôles d'acteurs que nous avons pu identifier ont été transposés dans nos différents cas fonciers localisés à l'ON, nous pouvons émettre l'hypothèse que ces rôles sont bien des rôles déterminants dans la production des arrangements foncier. En résumé, nous pouvons définir trois rôles principaux d'acteurs au sein des jeux des arrangements :

- des acteurs décideurs
- des acteurs innovateurs
- des acteurs relais

Ces rôles peuvent être identifiés dans toutes les situations d'arrangements fonciers en zone ON, Leur identification nous permet de détacher notre analyse du contexte territorial en question. Ils ont également pu être identifiés dans d'autres situations, notamment dans le cadre de développement de projets territoriaux.

Comme l'illustre la figure 68, les acteurs décideurs et les acteurs innovateurs sont au centre de l'arène foncière ; Les acteurs-relais se retrouvent par définition en situation d'intermédiaires ; et enfin, les acteurs secondaires et les spectateurs du système en mutation, constituent deux degrés de « périphicité » actorielle (tous les acteurs au courant des arrangements, mais qui n'ont aucun rôle déterminant dans le processus).

¹⁶⁹ Nous utilisons le terme d'acteur innovateur au sens d'un acteur qui introduit des changements techniques et pratiques.

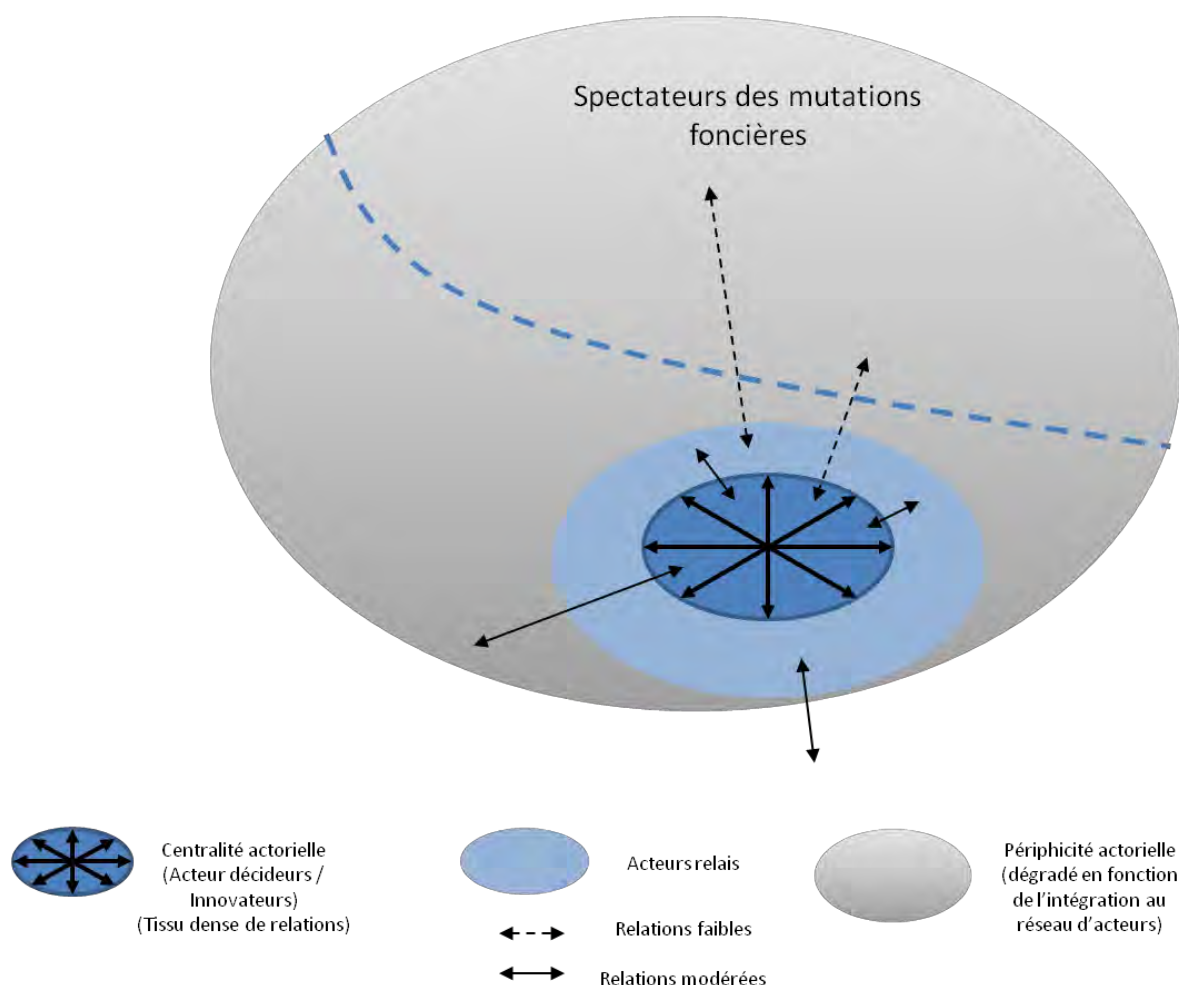


Figure 55: Rôle des acteurs au sein de l'arène foncière (d'après Queva, 2007)

La centralité actorielle (Quéva, 2007), au sens de situation centrale d'un acteur dans le dispositif global du jeu foncier, se caractérise par la présence d'acteurs centraux. Ce sont soit des acteurs décideurs soit des acteurs innovateurs. Ces acteurs sont également reconnus par les autres acteurs du jeu foncier, comme des acteurs incontournables. L'identification d'un acteur-décideur est relativement aisée. Les acteurs décideurs sont les acteurs leaders disposant d'une capacité reconnue de commandement et de décision. Les acteurs innovateurs n'ont pas forcément de rôle de décision dans le processus mais ils sont à l'origine des innovations foncières. Ils ont la capacité d'introduire de nouvelles pratiques et de nouvelles normes de gestion.

Certains acteurs n'apparaissent pas nécessairement au premier plan, ayant peu de visibilité en tant que « leaders », mais peuvent toutefois être considérés comme acteurs centraux en tant que vecteurs ou instruments majeurs dans la prise de décision. Ces acteurs sont dans une situation d'« intermédiation », pour reprendre la terminologie de P. Mercklé (2004) : « *un individu peut très bien ne posséder qu'un nombre peu élevé de contacts, mais occuper une position clé parce qu'il est un point de passage obligé pour les autres* ». Il s'agit ici des acteurs relais, comme les *Mogotigi*, ou les bureaux locatifs.

Cette centralité se distingue de la périphéricité actorielle (Quéva, 2007), au sens de situation des acteurs à la périphérie, voire en dehors du dispositif actoriel global. Cette catégorie, la plus vaste quantitativement, regroupe les acteurs très faiblement intégrés au réseau d'acteurs locaux et l'ensemble des agents à l'écart du projet foncier, ceux-ci pouvant être conçus comme les spectateurs du projet, qu'ils y soient ou non attentifs. Cette catégorie d'acteurs n'est pas analysée dans ce travail, qui s'est focalisé sur les acteurs investis dans les projets fonciers de façon active.

Pour les deux types d'acteurs centraux, leur situation au cœur du réseau local d'acteurs fait qu'ils possèdent le « capital social » le plus important, au sens d'« *ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'interreconnaissance* » (Bourdieu, 1980). Les acteurs relais possèdent eux-aussi un capital social, un ensemble de réseau de relation qui leur permet de connecter différents acteurs. Ces acteurs deviennent donc, en lien avec la détention d'un capital social important, des acteurs incontournables des jeux.

2 Des rôles déterminants mais difficiles à tenir dans un jeu sous tension

Le jeu foncier local est un jeu de tensions, fait de poids et de contrepoids qui assurent la dynamique d'ensemble des actions foncières.

Au-delà des structures officielles, les normes du jeu se font entre nécessité et liberté, hiérarchies et coopérations, entre territoires et réseaux. En termes de jeux d'acteurs, l'idée de tension va au-delà de cette contradiction intrinsèque: l'acteur est à la fois un individu et un joueur, et cette dualité constitue un champ de forces permanentes, susceptibles de faire émerger des tensions.

Le jeu foncier instaure une dynamique de tensions à de multiples niveaux d'analyses. On pourrait en retenir deux illustrations, en termes idéologiques et en termes de relations entre acteurs. Tout d'abord, idéologiquement, les espaces fonciers en construction sont l'incarnation d'une tension entre « *liberté* » et « *nécessité* ». Comme je l'ai évoqué précédemment, dans un contexte de concurrences croissantes entre les territoires, il s'agit, pour les acteurs locaux, de disposer, librement, d'un espace foncier. Cet impératif de « *liberté* » associé, dans les doctrines et les argumentaires des producteurs face à l'Office du Niger, à la volonté d'étendre le territoire par des projets autonomes, est toutefois contrebalancé par une gestion omniprésente de l'ON, impliquant le recours à des référents de l'ON pour l'encadrement des projets. L'ON qui semblait perdre de son pouvoir, reste tout de même un acteur incontournable, mais un acteur dont la place de gestionnaire a fortement évolué, et qui n'est de toute façon plus un arbitre plénipotentiaire.

De fait, certains acteurs vont mobiliser ces champs de forces et ces tensions pour construire leur propre jeu, en mettant en place un sous-jeu, voire un contre-jeu, motivé par des intérêts

personnels ou autres que ceux du projet conduit initialement. Nous pouvons prendre l'exemple d'un agent de bureau locatif, qui a tenté de mettre en sous-location des terres déjà sous-louées à des producteurs non-résidants, en inscrivant sur le contrat du premier locataire une possible cohabitation¹⁷⁰, mais sans en tenir informé le second sous-locataire. Le premier, pensant à une clause liée au propriétaire, ne s'est pas méfié, et l'agent a ainsi pu obtenir deux fois le prix de la sous location. Pour dissimuler sa malhonnêteté, l'agent a pris comme témoins des agents communaux, très peu impliqués dans la négociation des contrats fonciers, pour prouver sa bonne foi. L'agent a donc à la fois changé les règles du jeu, et tenté de modifier les acteurs en jeu, excluant les chefs traditionnels, pour répondre à ses propres intérêts personnels.

De manière plus informelle, la dynamique de tensions anime en fait la totalité des relations entre les acteurs investis dans l'arrangement. Il s'agit ici de replacer au centre des analyses la trajectoire individuelle de chaque acteur, en lien avec son inscription dans un groupe.

Dans la continuité des analyses de Gumuchian *et al.* (2003), tout acteur est un individu territorialisé et, à partir de là, tout acteur territorialisé « *négocie continuellement sa place par des enjeux de pouvoir* ». L'acteur se trouve ainsi dans une situation de tension continue, plus ou moins affirmée, en ce qu'il a, en tant qu'individu, à défendre ses propres intérêts et, en tant qu'individu faisant partie d'un groupe, à défendre les intérêts de ce groupe. Les trajectoires individuelles sont donc déterminantes dans les jeux.

Cette règle est en fait celle de toute relation sociale, mais elle se trouve portée à son paroxysme dans le cadre d'un « jeu », quel qu'il soit, l'acteur endossant alors un rôle qui implique lui-même des stratégies propres. Un champ de forces, et éventuellement de tensions, est alors susceptible d'apparaître entre ces différentes facettes de l'acteur, de même qu'entre les différents groupes auxquels l'acteur se rattache (groupe social, groupe d'acteurs et « équipe de joueurs »).

- En tant qu'individu, l'acteur a une identité personnelle, familiale ou encore professionnelle ; étant socialisé, il a également un statut social qui le rattache à un groupe au sein de la société.
- En tant qu'acteur, il dispose d'un agir et d'un pouvoir qui lui donnent une position plus ou moins centrale dans un système d'action et de pouvoir (il est décideur, innovateur, acteur-relais, ou se situe au sein de la périphérie actorielle).
- Enfin, en participant au jeu du développement foncier, il s'insère dans une « équipe » et a, en tant que « joueur », un certain rôle à tenir.

Par exemple, un individu ayant joué un rôle central dans le développement foncier, comme un chef, ou un *mogotigi*, peut ensuite, à cause de sa trajectoire individuelle, être mis à l'écart du système d'acteurs locaux. C'est notamment le cas d'un *mogotigi* de la zone de Kouroumari, toujours reconnu par les producteurs des terres hors casiers comme un agent incontournable dans la gestion des conflits ; mais il a finalement été mis à l'écart d'un projet collectifs de

¹⁷⁰ « *La parcelle pourra être cultivée temporairement, au besoin par l'attributaire* »

groupement de producteurs, car il bénéficiait aux yeux des autres d'un pouvoir trop important et n'aurait donc pas respecté sa place de producteur. Le *mogotigi* en question a été associé à un certain nombre de jalousies locales, perceptibles dans quelques entretiens, et mis à l'écart d'un réseau local d'acteurs. Autre illustration : un individu en quête de reconnaissance sociale et politique peut, malgré sa position centrale dans le système d'acteurs locaux, se placer volontairement sur le banc de touche, afin d'élaborer ses propres projets. On peut ici évoquer le cas d'un chef de village dans la zone de Kouroumari, proche de Modibo Kimbiri. Ce chef a toujours refusé de prendre part au projet. Il manifeste ainsi, comme il a pu nous l'expliquer, sa marginalisation, pour mieux porter son propre projet collectif. Il a pu ainsi obtenir 100 ha pour son village, bail, qu'il n'aurait pas pu obtenir, selon lui, s'il avait fait partie d'un autre groupement.

Les stratégies individuelles des acteurs peuvent donc parfois remettre en question le développement d'un jeu ou le fragiliser. C'est l'échelle d'action du jeu qui lui permet de se développer. En effet l'échelle localisée est un élément déterminant du développement du jeu

Les jeux liés aux arrangements fonciers localisés sont des jeux régulés par des règles, des acteurs aux rôles et aux pouvoirs importants. Ces pouvoirs sont liés au capital social, capital permettant aux jeux des arrangements de devenir de véritables systèmes de gestion alternatifs au système de l'ON en répondant à des spécificités territoriales. Ces jeux restent donc effectifs à une échelle très localisée. Certains acteurs restent positionnés à une échelle beaucoup plus globale et ne s'intègrent pas aux jeux des arrangements.

3 Le jeu d'acteur à l'échelle de l'ON, un jeu de poker menteur ?

Certains des nouveaux acteurs en zone ON n'intègrent pas les jeux des arrangements. A une échelle beaucoup plus importante, ils jouent dans une autre cour, en lien étroit avec les plus hautes instances du gouvernement. Le jeu foncier dans lequel s'insère la majorité des nouveaux acteurs fonciers de l'ON peut être assimilé à un jeu de carte. Les règles du jeu ne sont pas toujours respectées. Les acteurs fonciers deviennent des joueurs de cartes. La terre étant mise en jeu, et pour cela, ils n'hésitent pas à « bluffer » pour gagner la partie.

3.1 Possession du capital : mythe ou réalité ?

L'analyse de plusieurs projets, ou plutôt de la réalisation sur le terrain de ces projets, nous a permis de poser la question de la réelle disponibilité du capital.

Le projet Malibya illustre bien l'écart entre annonce et réalisation. Le projet avait annoncé un programme d'investissement d'un montant de 85 milliards de FCFA. La convention d'accord pour la mise en œuvre du projet, signée par le Ministre de l'agriculture, a annoncé un projet agricole sur 100 000 ha dans la zone Macina. Un premier déblocage de fonds, de plus de 2 milliards de FCFA, a été fait pour la réalisation du canal d'irrigation et devait aussi permettre l'aménagement d'une première tranche de 25 000 ha. Les premiers travaux ont concerné la construction d'un canal d'irrigation. Ils ont été finalisés en mai 2010 pour un

montant de 300 millions de FCFA... et depuis il n'y a plus eu de travaux : l'aménagement de la première tranche de 25 000 ha n'a jamais débuté. Que sont devenus les fonds ?? Il faut éventuellement revoir le terme de déblocage s'ils n'ont pas été réellement engagés ?

En ce qui concerne la mise en valeur agricole, les documents de projets remis pour validation aux agents de l'Office du Niger en 2010, prévoyaient des activités centrées sur la production rizicole et des ateliers d'élevage intensifs. En fait, la ferme de test rizicole installée sur 20 ha en irrigation gravitaire a cessé son activité dès le début 2011, et aucun test n'a été mené pour l'irrigation par pivots. Ces difficultés sont en partie liées à la situation en Libye, mais elles ont débuté bien avant la révolution libyenne et sont surtout liées aux motivations de l'investisseur, qui a cherché à rentrer dans la course à la terre avec un projet fragile, sur la base d'un effet d'annonce, celui du capital financier, qui avait aussi des visées politiques.

De façon généralisée les annonces de capitaux se traduisent rarement dans la réalité.

Un autre grand projet d'investissement, sur 100 000 ha, porté par le groupe Tomota a été conclu entre l'Office du Niger et cet industriel national souhaitant développer la culture d'oléagineux pour alimenter ses usines qui manquent de matière première (tournesol, arachide, soja et sésame, en association partielle avec le *Jatropha* et le karité). 73 000 ha bruts devaient être aménagés dans un premier temps.

Tableau 25: Coûts d'aménagement prévus dans le cadre du projet Tomota

<i>Surface aménagées brutes prévues (ha)</i>	<i>Type d'irrigation</i>	<i>Coût aménagement/ha</i>	
		<i>Million FCFA</i>	<i>Millier €</i>
58 000	aspersion	5,9	9,0
10 000	pluviale	0.4	0.6
4 000	gravitaire	2.5	3.8

Lors d'un entretien en 2010, le gérant de l'exploitation agricole avait annoncé avoir défriché 8000 ha et semé 600 ha en tournesol et en arachide pendant de la campagne 2008. Lors de la campagne 2010, 845 ha ont été cultivés en culture pluviale, pour un coût d'aménagement de 200 euros/ha. En 2011, le gestionnaire affirme que le projet a mis en culture 1800 ha, en pluvial. Les réalisations, ainsi que les investissements effectifs, sont très loin des chiffres annoncés dans les études validées par l'ON en 2009.

A une échelle plus réduite, un projet de bail sur 50 ha a été validé en 2004 entre l'Office du Niger et un petit investisseur étranger. Les études annonçaient l'aménagement de 50ha pour la plantation de *Jatropha*, ainsi que la construction d'une unité de transformation. En 2010, seuls 18% des capitaux annoncés ont été investis. 20 ha de *Jatropha* ont été plantés, 1 ha récolté, mais non transformé (la partie industrielle de l'investissement n'a pas encore été achevée). Le fonctionnement de l'exploitation est finalement aujourd'hui basé sur la production maraîchère, en association avec les plantations de *Jatropha*. Le maraîchage n'était pas prévu dans le projet, mais il permet à l'investisseur, en manque de capitaux, de trouver les

ressources financières nécessaires pour répondre à ses besoins quotidiens.... comme le font les petits producteurs maliens de l'ON.

Malgré le recul dont l'ON dispose désormais sur les décalages entre les promesses d'investissement et la réalité, le processus d'attribution de terres à des investisseurs s'appuie toujours sur la base de dossiers toujours aussi peu réalistes et aussi peu vérifiés.

Finalement les investisseurs « vendent » du capital, ou plutôt sa promesse. Ils utilisent l'argument comme un effet d'annonce, pour être sûrs d'accéder au foncier. Les accords qu'ils tentent de mettre en place avec les acteurs, formels ou informels, de la gestion foncière reposent donc avant tout sur du bluff.

3.1.1 Le bluff du Capital financier, dissimulé par le capital social

Importance des réseaux politiques

Le rapprochement avec des leaders politiques est au cœur des stratégies de nombreux joueurs bluffeurs que sont les investisseurs.

Le projet Malibya était avant tout lié aux relations d'Etat entre le gouvernement malien et le gouvernement libyen, voire même entre le Président Malien Amadou Toumani Touré, et le Président Libyen de l'époque, Mouammar Kadhafi. Les intérêts libyens sont nombreux au Mali (banques, complexe gouvernemental...), et Kadhafi a été un des premiers investisseurs potentiels à répondre à l'appel du gouvernement malien (cf. chapitre 4, § 5.2).

Le porteur du projet Tomota, Aliou Tomota, est un grand industriel très proche du parti politique au pouvoir et du Président Malien. De nombreux articles dans la presse déclarent qu'il a, comme pour d'autres projets, profité de ses relations politiques pour obtenir 100 000 ha de terres irrigables en zone ON (cf. chapitre 4, § 4)

Les relations politiques de ces grands investisseurs pallient leur manque d'assise financière. D'autres investisseurs dont le capital financier ne semble pourtant pas être une limite, doivent également disposer d'atouts politiques pour accéder aux terres irrigables, pour lesquelles la concurrence est forte.

Le groupe GDCM bénéficie d'une implantation stratégique en zone ON. Le délai d'acceptation du projet a été particulièrement court. D'autres investisseurs, industriels maliens disposant également de capitaux, ont émis une demande pour une superficie moins importante (5000 ha) en 2009. Leur demande auprès de l'ON n'a pu être satisfaite, l'argument présenté étant le manque de superficie disponible. MK a donc mobilisé d'autres arguments pour obtenir un bail, pour des terres idéalement localisées (cf. chapitre 4, §6).

Le délai d'acceptation a aussi été très court pour un autre projet, celui de N'Sukala, nouvelle filiale du groupe Sukala SA, industriel sucrier sino-malien implanté sur 9000 ha en zone ON (cf. Chapitre 4, §3). Une demande de bail a été déposée en 2008 pour 20 000 ha supplémentaires de canne à sucre et la construction d'une usine. En septembre 2010, les

projets d'études n'avaient pas été validés... mais pourtant les travaux de construction de la nouvelle usine ont démarré en février 2011. Un agent de l'ON a expliqué cette soudaine accélération de la procédure « *Les Chinois sont politiquement implantés au Mali, ATT (Amadou Toumani Touré) attend que le premier sac de sucre sorte de l'usine avant les prochaines élections présidentielles* ».

Les porteurs d'autres projets se rapprochent de certains ministères, représentants de l'Etat pour « vendre » leur projet. Dans cette course à la terre, il semble donc que l'atout principal d'un investisseur soit son réseau de connaissance au niveau des décideurs. Les investisseurs mobilisent différents réseaux, s'insèrent dans les arènes foncières et politiques pour accéder aux terres irrigables. Les porteurs des projets font leur « shopping institutionnel », et n'hésitent pas, pour convaincre leur interlocuteur, à s'insérer dans un jeu où la pratique du bluff est généralisée. L'atout politique est un élément déterminant dans ce jeu foncier.

Importances des réseaux sociaux

D'autres exploitants potentiels ne possèdent ni capital financier ni appui politique. c'est le cas des paysans de l'ON, sous forte pression foncière, qui cherchent aussi à s'insérer dans cette course à la terre.

Ils créent de nouvelles structures, de nouvelles organisations, autour de l'institution de gestion coutumière, la chefferie villageoise. Celle-ci institutionnalise des pratiques, qui peu à peu deviennent des normes, puis sont reconnues comme règles par la coutume. Le chefferie devient un relais incontournable pour pérenniser l'installation des exploitations agricoles familiales.

D'autres producteurs s'associent et demandent, au nom de leur village, à accéder à des terres irrigables à travers un bail. 13 demandes de ce type, totalisant 14 800 ha, ont ainsi été recensées dans la zone ON depuis 2004. Plus l'association est importante et mobilise un grand nombre de producteurs, plus il est socialement difficile pour l'ON de refuser, puis de résilier, l'attribution.

Les chefs de villages redeviennent des maillons importants de la gestion foncière, d'autant plus qu'ils doivent être consultés avant l'installation des investisseurs. Associés aux représentants de l'Etat et aux élus des collectivités locales, le poids des chefs de village, relais stratégiques de l'ON est important. Leur voix devient même l'objet de nombreuses convoitises à l'approche des élections.

Mais le manque de capitaux financiers reste une contrainte difficile à contourner....

La mise en valeur effective de ces terres nouvellement attribuées reste limitée. Le manque de capital reste en effet une limite infranchissable pour ces producteurs qui ne parviennent pas à aménager ces terres une fois qu'elles leur sont attribuées. Seule une association villageoise a pu aménager 410 ha, grâce à des financements extérieurs. Mais ces derniers n'étant pas suffisants, les montants pouvant être mobilisés pour l'aménagement ne dépassaient pas 2 millions de FCFA/ha, soit environ 3000 € /ha ; aujourd'hui les producteurs se plaignent de la qualité de cet aménagement et les rendements obtenus sont faibles.

Face à ce mur du capital, il est donc difficile pour un paysan d'aménager de nouvelles terres. Le manque de terres aménagées pour pouvoir étendre le foncier irrigué des exploitations reste une contrainte majeure pour les producteurs. D'où la mise en œuvre de stratégies de contournement.

Ces pratiques de marchandisation informelle de l'espace irrigué : vente, location, sous-location, sont interdites en zone ON ... mais sont, de fait, généralisées. La terre irriguée devient ainsi un bien marchand pour les producteurs et leur permet de contourner les rigidités des processus d'attribution et les difficultés pour trouver les fonds nécessaires aux aménagements.

La chefferie est l'institution « formelle », au sens de reconnue par tous, qui garantit ces contrats fonciers informels, illégaux aux yeux de l'ON. Intermédiaire foncier, le chef de village est témoin, et valide ces transactions. La proximité sociale avec le chef de village est donc un élément déterminant pour accéder au marché informel de la terre. D'autres intermédiaires existent également, comme les conseillers du chef de village et les représentants religieux.

La mobilisation du capital social permet à la fois d'accéder au foncier, et de créer des innovations institutionnelles pour légitimer les pratiques locales (Rudd, 2000) . Les acteurs parviennent à leurs fins en mobilisant ces ressources sociales, leur position d'origine facilite la concrétisation des échanges, avant tout liée à la force des liens (Lin, 1995).

Les producteurs élargissent également ces réseaux auprès de fonctionnaires et d'investisseurs spéculateurs. Les producteurs cherchent ainsi à se créer de nouvelles opportunités pour accéder à des terres aménagées.

Il y a en effet une offre de terres irriguées ou irrigables, qui vient de certains producteurs qui n'ont pas les moyens d'exploiter leurs terres aménagées, ou de certains « investisseurs » qui doivent eux aussi faire face au mur du capital et n'ont pas les moyens d'aménager les terres pour lesquelles ils ont obtenu des attributions, alors qu'ils ont, au moins dans les textes, un délai pour le faire.

Cette situation concerne aussi bien des investisseurs nationaux qu'étrangers. Ayant obtenu des terres irrigables et ayant réussi à les aménager, mais ne pouvant les cultiver faute de capital financier, ils vont les proposer en location à des producteurs. Cette pratique de location des terres, illégale en principe, ne leur permet pas seulement de (faire) mettre en valeur les terres (obligation contractuelle vis-à-vis de l'ON) et de rentabiliser leur investissement initial dans l'aménagement des terres, elle leur permet également de générer des profits.

Les producteurs, qui n'ont pas en général les moyens d'aménager des terres, en louent, soit à d'autres producteurs en difficulté, soit à des investisseurs incapables de les cultiver. Les investisseurs ne pouvant aménager les terres, les résultats de mise en valeur sont souvent très loin des annonces. Dans le souci de rentabiliser le capital déjà investi et de ne pas perdre leurs baux ou leurs attributions provisoires, ils vont probablement continuer à ouvrir les portes d'un marché foncier toujours croissant. Le terme de sous-location est souvent utilisé pour ces transactions. En fait, il s'agit de locations, mais le terme de sous-location traduit deux caractéristiques importantes : 1) les transactions ne sont pas officielles, elles sont dans le domaine informel ; 2) les attributaires des terres ne se considèrent pas comme propriétaires des terres (et ils ne le sont effectivement pas), mais plutôt comme eux-mêmes locataires non sécurisés de l'Etat.

Le capital social est donc un élément déterminant du jeu foncier à l'Office du Niger. Mais pour qu'il aboutisse au développement d'un nouveau système de gestion de l'espace, il dépend du rapport de force entre 3 types de capitaux

- Le capital Financier : capacité d'investir des capitaux, dans des négociations ou dans de l'aménagement
- Le capital Institutionnel : capacité de gérer l'espace en lien avec une institution qui me confère une légitimité, un pouvoir décisionnel
- Le capital coutumier : capacité d'être reconnu par l'ensemble des acteurs comme un acteur légitime, pouvant intervenir dans la gestion du foncier irrigué. Les acteurs disposant de cette capacité ont une réelle fonction d'innovateurs au sein du système de gestion de l'espace foncier irriguée en zone ON

4 Le rôle de l'Etat

4.1 *Un service public parfois corrompu à tous les étages*

La corruption peut être économique (corruption bureaucratique) ou politique (corruption sociale). Ces deux types de corruption sont liées à l'Office du Niger.

La corruption économique est le transfert illégitime d'un montant d'argent afin qu'un travail ou un service soit fait (Stålgren 2006 ; Kenny 2009). On parle de « petite corruption » pour désigner les pots-de-vin versés aux employés locaux. Alors que le terme de « grande corruption » implique à la fois des acteurs publics et privés et des sommes considérables. La corruption politique est définie comme « un système d'échange interpersonnels et hors marché de biens et de services en dehors de tout cadre légal entre des agents disposant de ressources inégales » (Kumar et Landy, 2009).

Une lecture néo-institutionnaliste permet de considérer la corruption comme un comportement régulé. Les règles sont le paiement des pots-de-vin et l'utilisation d'une personne d'influence. Dans l'environnement institutionnel actuel du secteur foncier, la corruption propose des arrangements informels pour l'organisation des échanges et la fourniture du service. En réalité, ces arrangements informels occupent la place que des arrangements formels devraient avoir. La corruption n'est pas un comportement déviant de la norme, mais devient plutôt la norme sociale.

Ainsi, dans une société où plusieurs individus sont corrompus, il devient optimal d'être corrompu malgré l'existence des politiques anti-corruption (Mishra, 2006). La corruption s'organise à travers des réseaux sociaux qui facilitent l'institutionnalisation du processus en devenant un échange politique, économique et social (Véron, Williams, 2006). Dans ce sens,

la corruption prend la forme non pas de distorsions, mais de simples échanges de marchés et de négociations entre individus. Les acteurs entrent dans la corruption lorsque le bénéfice net anticipé est positif. La croyance est que le paiement d'un pot-de-vin est la façon la moins coûteuse de promouvoir ses propres intérêts. A la longue, seuls les gens corrompus peuvent survivre dans ce nouveau système foncier. « *Au début, quand on m'a demandé de gérer les projets, je sortais de l'école, plein d'ambition, et ensuite, pour garder une bonne place, j'ai bien compris que je devais faire comme tout le monde* »¹⁷¹.

4.2 *Relayé par un système social trop efficace*

L'ensemble de ces jeux fonciers, sont basés sur l'informalité du secteur foncier. L'informel, par son existence et ses modes, interroge la nature de l'Etat (De Miras, 1991).

L'Etat est aussi l'administration, c'est-à-dire un appareil multiforme dont le niveau de rémunération est relativement faible, avec des logiques propres et avec des compétences inégales. Le niveau de rémunération des fonctionnaires pousse la plupart des agents à chercher des ressources supplémentaires. Le niveau des moyens de fonctionnement mis à leur disposition vont, pour une part, réduire l'impact des actions de régulation ou de contrôle, ou en limiter les effets en engendrant partiellement une fuite des administrés devant ces pratiques non conventionnelles. Ces agents sont aussi soumis à des pressions sociales. Le fait d'enfreindre ou de détourner la loi n'est pas que le produit d'une incapacité de contrôle de l'Etat. Il est constitutif d'un autre mode de contrôle. L'analyse des relations entre les joueurs de la zone ON, les locataires, les bureaux locatifs, les chefferies coutumières montrent que les pratiques à l'origine des compromis et donc des processus d'arrangements fonciers sont tout de même codés, répondent à des règles, à des normes socialement reconnues qui permettent au système de fonctionner, mais le conduisent aussi à répercuter des solidarités sociales d'une façon si pressante qu'elles peuvent conduire à la corruption, l'abus de pouvoir, le népotisme, la prévarication (Halte à ... discours de Moussa à Niono, 1988 !)

L'informalité est à la base de compromis sociaux. Les formules de *badenya* et de *fadenya* sont au cœur de ce système de pression sociale peu être trop efficaces. Ce système de pression sociale s'étend à toutes les sphères de la société malienne. Les acteurs doivent faire face à la force des liens sociaux, et à une solidarité presque obligatoire.

¹⁷¹ Agent de l'ON, juin 2011.

Conclusion

« Ce qui résiste est un autre rationnel »

(Roger Bastide, *Anthropologie appliquée*, 1971, p 56)

Tout au long de cette thèse, nous nous sommes attachés à comprendre les modalités de gestion du foncier irrigué par les acteurs en lice dans « l'arène foncière » de l'ON. Les arrangements m'/nous ont servi de fil conducteur. Cette conclusion revient sur les apports, scientifiques et pratiques, de la thèse, mais aussi sur ses limites. Pour terminer, les contours de futures recherches et propositions sur la gestion du foncier irrigué sont esquissés.

J'avais, au début de cette thèse, formulé quatre hypothèses quant au rôle des arrangements dans le système de gouvernance foncière à l'Office du Niger.

L'analyse historique a permis de démontrer la "persistance" d'un cadre foncier unique, administré et basé sur des droits d'exploitation précaires, particuliers à la zone ON. C'était et c'est toujours un cadre rigide très centralisé, qui a échappé à la décentralisation foncière mise en place dans les autres régions du Mali et dans les pays voisins.

Cette analyse a aussi permis de montrer à quel point la question foncière était au centre du débat sur le futur de l'ON, sur la place et les rôles respectifs du colonat paysan, de l'entrepreneuriat et de l'investissement, mais aussi débat sur la modernisation et l'insertion au marché.

L'analyse a enfin permis d'identifier et de montrer l'importance prise par des systèmes parallèles, informels, de gestion du foncier irrigué, dans "l'ombre" du "système officiel". Au-delà des apparences de l'unicité, la gouvernance est composite. Elle est un produit de différents "régimes", institutionnels, informels ou en voie d'invention. La description des pratiques foncières informelles par certains auteurs (Coulibaly et al, 2006) avait apporté un éclairage sur la gestion foncière réelle en zone ON, mais elle ne présentait pas sa genèse. Appliqué à une réalité géographique complexe, celle des terres de l'ON, le concept d'arrangements fonciers permet d'étudier la construction et les raisons du développement des pratiques informelles.

Une première hypothèse postulait que les arrangements fonciers étaient anciens, mais qu'ils avaient évolué au gré, à la fois des objectifs des acteurs et des modifications du contexte social, spatial et institutionnel. Le cadre de gestion officiel était inadapté au dynamisme des « colons » qui souhaitaient « la propriété » pour mieux investir. Les responsables, qu'ils soient coloniaux, nationalistes, socialistes, militaires, démocrates, libéraux, n'ont jamais voulu

faire évoluer ce cadre. L'affaire Sangaré illustre cet immobilisme. Un autre exemple a été l'abolition du statut particulier de « divers » pour les non-résidants, intégrés dans la catégorie "fourre-tout" des colons, aux origines et aux pratiques très différenciées. Les arrangements fonciers ont constitué pour les acteurs le moyen de contourner un système de gestion du foncier irrigué qui ne leur permet pas d'atteindre leurs objectifs. Les arrangements se sont construits dans l'histoire de l'irrigation et de ses marges : périmètres hors-casiers, métayage, multiplication des locations et sous-locations, officiellement interdits, et même vente de parcelles.

Une deuxième hypothèse était que les arrangements fonciers concernaient l'ensemble des acteurs et l'ensemble des échelles de gestion. Tous les acteurs s'arrangent avec les règles en vigueur, les contournent et développent de nouvelles pratiques. Néanmoins, si tous les acteurs sont impliqués dans des arrangements, tous ces arrangements ne sont pas fonciers et notre hypothèse n'est donc pas totalement validée. De nombreux investisseurs mettent ainsi en œuvre des arrangements politiques, qui ne se concrétiseront pas forcément sur l'espace foncier. C'est à l'échelle nationale, voire régionale, que ces arrangements « politiques » sont les plus fréquents. C'est à l'échelle locale que les arrangements fonciers se développent. Les acteurs sont porteurs et/ou développeurs d'arrangements fonciers, quand ils mettent en place des pratiques foncières adaptées à leurs objectifs. Ce résultat confirme la pertinence des arrangements fonciers aux réalités locales. Cependant, ces arrangements sont aussi une clé de lecture pertinente à d'autres niveaux : l'informel est parfois inattendu, l'Etat lui-même, et pas seulement ses agents à titre individuel, s'arrangeant avec ses propres règles foncières, jusqu'aux plus hauts niveaux, dans un contexte très dynamique qui donne toujours aux règles, même révisées, un temps de retard sur les pratiques.

Une troisième hypothèse portait sur le rôle des réseaux dans la construction des arrangements fonciers. Les réseaux des acteurs sont déterminants dans la construction des arrangements fonciers. Les "relations" sont nécessaires à la négociation foncière et à la recherche du compromis. Elles permettent à deux acteurs de créer du lien, des synergies. C'est par la mobilisation de ses réseaux que l'acteur foncier peut agir. Le recours aux réseaux, de par la diversité et l'ampleur des relations, apporte une légitimité aux actions des acteurs, assoit leurs stratégies, stratégies qui donneront naissance aux arrangements. Les investisseurs qui n'appartiennent pas à des réseaux influents, peinent à développer leurs arrangements et leurs projets connaissent des difficultés de réalisation concrète. Cette hypothèse est donc validée.

La dernière hypothèse supposait que les arrangements fonciers étaient innovants, porteurs de dynamique collective et capable de réguler des situations conflictuelles. Cette hypothèse ne peut être validée qu'à une échelle locale. Les arrangements, ancrés, et donc adaptés à des conditions territoriales spécifiques, constituent des outils de gestion innovants. Par contre, ils ne sont pas tous porteurs de dynamiques collectives et n'ont pas tous vocation à devenir des systèmes de gestion. Le développement des arrangements fonciers peut répondre à des objectifs strictement individuels (même si dans leur application, les arrangements pourront avoir une implication collective). Certains conduisent effectivement à donner plus de souplesse au système, à permettre à l'offre et à la demande foncière de se rencontrer au-delà des interdits légaux. Mais cette souplesse se traduit aussi par des processus d'exclusion,

similaires dans leurs effets (perte d'accès au foncier irrigué) et dans leurs mécanismes (endettement dont le pivot central est la redevance hydraulique) à l'éviction par l'Office du Niger. Certains arrangements localisés sont néanmoins des outils institutionnels. Leur développement s'accompagne de la mise en place d'une institution dont les acteurs sont reconnus en tant que gestionnaire du foncier (chefs traditionnels, groupement coopératif, bureaux locatifs...), mais notre travail de recherche de nous a pas permis d'évaluer leur potentiel rôle régulateur et leur possible intérêt générique.

Les arrangements fonciers : jeux d'acteurs et « jeux de rôles »

Les arrangements fonciers démontrent l'inadéquation à la fois du système de gestion historique du foncier à l'ON et du nouveau système foncier que l'Etat central a voulu favorable aux investissements. Les deux systèmes sont prisonniers des discours : discours égalitariste et intensif de l'ON ; discours sur l'investissement privé et la modernisation de l'Etat central. Ces discours ne correspondent pas aux réalités. Derrière le mot « colon », les différences sociales sont très fortes à l'ON (petits et grands paysans, exploitants rizicoles ou diversifiés, fonctionnaires, commerçants, locataires sans terre). Une grande partie des « investisseurs », et pas seulement les plus petits, ne peuvent en fait investir, faute de capital à la hauteur de leurs engagements et des coûts, sous-estimés par tous, des aménagements hydro-agricoles (ex. Malibya, Tomota). Ce sont des arrangements qui permettent à une société chinoise d'être performante au plan technique et économique, même si les conséquences sociales sont plus discutables ; ce sont aussi des arrangements qui permettent à un non-résident commerçant d'être enregistré comme colon, sans que l'intensification rizicole ne soit pour lui une forte motivation ; ce sont encore des arrangements qui font qu'une entreprise sans capitaux financiers et sans compétences techniques (mais avec un fort capital social et politique) pourra obtenir des baux de concession sur 50 ans, puis les conserver malgré un rythme de réalisation qui devrait le disqualifier.

Les arrangements fonciers impliquent une importante diversité d'acteurs, y compris les acteurs institutionnels à différentes échelles (de l'Etat central à l'agent de l'Office du Niger). Les arrangements sont informels par rapport au cadre de gestion instauré par l'Etat, mais ils mis en place non seulement par des agents officiels à titre personnels, mais aussi avec l'assentiment des acteurs institutionnels eux-mêmes. Cette implication ne signifie cependant pas qu'ils aient intérêt à les « formaliser », les légitimer ou les légaliser.

A travers l'analyse des jeux fonciers, nous avons pu étudier les mécanismes sociaux et spatiaux liés au développement des arrangements fonciers. Nous avons pu mesurer le "pouvoir des acteurs", lié à la détention de capitaux, capitaux indispensables à la construction des arrangements fonciers.

L'analyse a confirmé les caractéristiques du « pouvoir ». C'est d'abord le volontarisme décrit par Weber (1995) : « *Toute chance de faire triompher, au sein d'une relation sociale, sa propre volonté, même contre des résistances, peu importe sur quoi repose cette chance* ». C'est aussi l'asymétrie des relations de pouvoir identifiée par Dahl (1957) : « *A has power over B to extent that he can get B to do something that B would not otherwise do* ».

L'analyse nous a amené à distinguer différents acteurs, ceux qui ont du pouvoir et ceux qui n'en ont pas. Les acteurs qui détiennent du pouvoir sont les décideurs ou les innovateurs au

sein des jeux fonciers. Les pouvoirs sont de différente nature : pouvoirs institutionnels, politiques, fonciers, financiers. Mais le *capital social* (y compris dans la sphère des relations politiques) semble être déterminant dans le développement des arrangements fonciers. Ce capital reste tout de même dépendant de la capacité de l'acteur, du joueur, à mobiliser, voire même à faire semblant de mobiliser (jeu du poker menteur), trois autres types de capitaux :

Le *capital financier* est le premier. Son absence reste une limite majeure au développement de l'arrangement quand ce dernier repose sur l'aménagement – coûteux – de nouveaux espaces irrigués. Il est également mobilisé dans le cadre des transactions marchandes sur les terres aménagées.

Le deuxième capital mobilisé est le *capital institutionnel*. Il traduit la capacité des acteurs à créer et à gérer des institutions et des règles. C'est au travers des institutions que les arrangements et leurs produits sont régulés. Les institutions sont en charge de la mise en œuvre, du suivi de ces nouvelles règles, ces systèmes constituent de véritables systèmes de gestion alternatifs.

Enfin, le *capital coutumier*, celui issu des règles sociales et du droit de hache, ne doit pas être négligé au plan local, même s'il est dominé. Nous avons vu le poids que les chefs coutumiers ont repris dans le jeu des rôles.

Trois rôles sont déterminants dans les jeux des arrangements fonciers : les décideurs décident ; les innovateurs créent et ont le pouvoir d'imposer des pratiques ancrées au terrain (Alter, 2002) ; les acteurs relais aident à la construction. Ces trois rôles contribuent au processus de l'innovation, décrit par la sociologie de l'innovation. L'arrangement est considéré comme une innovation, un mécanisme complexe fondé sur un réseau où les inventeurs mobilisent des alliés autour d'une technique nouvelle contribuant à la construction d'un réseau sociotechnique (Callon, 1989). Les innovateurs, « mobilisent » donc des décideurs et des relais dans la construction de l'arrangement. Des travaux dans les grands périmètres irrigués marocains ont analysé des mécanismes semblables, mais étaient plus centrés sur l'analyse des réseaux de diffusion de l'innovation, sans approfondir le rôle des différents acteurs dans l'innovation (Bouzidi et al., 2011). C'est peut-être l'avancée majeure de nos travaux.

La définition du rôle des acteurs, dans ce construit innovant qu'est l'arrangement, nous a permis de mettre en évidence un acteur, jusque là oublié, des périmètres irrigués : le chef coutumier.

Malgré les discours d'ouverture aux capitaux financiers privés, industriels, porteurs de modernisation, **les chefs ont retrouvés une place**, non seulement de « **maître foncier** », mais surtout « **d'innovateur foncier** ». Même à Niono, où l'on rencontre une importante diversité d'acteurs, complexifiant ainsi les réseaux et la gestion du foncier, les chefs traditionnels ont un rôle essentiel. L'analyse nous a permis de mettre en exergue des réseaux et des systèmes de gestion ancrés dans le système traditionnel, jusque là non reconnu.

Les clés de lecture basées sur l'opposition badenya / fadenya prennent tout leur sens dans l'analyse des dynamiques foncières, notamment au travers du rôle du chef traditionnel. La *fadenya* est considérée comme une force entraînant la dissension, l'individualisme, à l'origine

des rivalités. Elle s'oppose à la *badenya*, qui permet des relations de coopérations stables, mais obligatoires (Bertrand, 2013).

Les forces *fadenya* et *badenya* ont en commun d'aboutir, selon des modalités variables, à des réseaux de relations au moins partiellement extérieurs au système lignager ou clanique, des réseaux qui sont particulièrement mobilisés dans le cadre de la distribution du foncier. Le fonctionnement de ces nouveaux réseaux croise parfois des logiques lignagères et claniques, mais il repose surtout sur le clientélisme¹⁷². Les logiques claniques et lignagères peuvent servir de cadre de justification à un ensemble de comportements qui, en dehors de celui-ci, seraient catégorisés comme répréhensibles. Solliciter un arrangement à l'amiable avec un étranger apparaît à l'acteur local comme un arrangement susceptible d'être « labellisé » comme une forme de corruption. En revanche solliciter le même arrangement au sein d'une parentèle, réelle ou fictive, se justifie par la relation privilégiée et le cadre spécifique qu'elle instaure. L'acte de contournement échappe alors au cadre éthique ou aux références légales. Nous pouvons alors parler de néo-coutumier, où le coutumier sert essentiellement de cadre transactionnel et de validation, reposant sur les chefs et leurs conseillers.

Le clientélisme et la corruption ne sont pas l'apanage d'une culture particulière (Eisenstadt et Roniger, 1984). Ils traduisent un besoin de médiation entre le niveau global et le niveau local du champ politique (Bouju, 2000 ; Eisenstadt et Roniger, 1984). Cette médiation entraîne nécessairement une réinterprétation des règles, puisqu'il s'agit d'opérer un contournement ou du moins un ajustement personnalisé de leur application, l'arrangement. L'arrangement peut avoir des conséquences négatives sur la bonne gouvernance, condition censée préalable à tout développement durable. Le clientélisme est aussi facteur d'inégalités, car les acteurs n'ont pas un accès égal aux ressources permettant cet arrangement. Mais nous y percevons également une source de souplesse organisationnelle. Les différentes formes de clientélisme contribuent à réduire « l'incertitude et l'instabilité » d'une existence soumise à un empilement de pouvoirs et de principes normatifs, empilement particulièrement sensible en Afrique de l'Ouest (Bouju et al, 1998). Les groupes et les réseaux qui procèdent à la dilution apparemment désordonnée de ces règles et procédures (ici de l'ON) engendrent des formes stables de coordination entre les acteurs et garantissent une certaine prévisibilité dans les relations.

Derrière l'apparent désordre se cache en réalité un ordre cohérent de chaînes de relations et de comportements socio-économiques reposant sur les chefs traditionnels.

A l'inverse, les grands absents de ces arrangements fonciers sont les collectivités territoriales décentralisées : handicapées à la fois par leur faible pouvoir officiel en zone Office du Niger, où la gestion foncière leur échappe à l'inverse des autres régions du Mali, elles n'ont pas non plus de légitimité sociale forte, contrairement aux chefs coutumiers. Cela n'exclut pas que des individus issus de ces collectivités locales puissent jouer un rôle actif (cf. le cas de M.

¹⁷² Le clientélisme désigne une relation de dépendance et d'échange entre deux individus dont l'un (le patron) occupe une position verticalement intégrée par rapport à l'autre (le client). La nature et la valeur de l'échange, le degré de dépendance impliqué et la nature du rapport de pouvoir et de subordination sont les éléments qui peuvent varier et donc spécifier la forme de relation clientéliste. Les critères de légitimation sont également importants car ils intègrent une action illicite à un vecteur idéologique perçu d'emblée comme licite (Collard et al, 2013)

Kimhiri, ancien maire de commune rurale), mais c'est plus par le réseau social et politique qui ont permis d'accéder à cette fonction, et que cette fonction permet de renforcer, que par le rôle institutionnel propre de la collectivité.

Les arrangements : un concept territorial à évaluer

Les arrangements se développent dans des territoires localisés et fonctionnent au travers de réseaux. C'est essentiellement à l'échelle locale que j'ai pu identifier les arrangements et leur nature (arrangements coopératifs, arrangements socio-traditionnels et arrangements multi-acteurs spéculatifs). J'ai pu identifier des arrangements politiques régionaux ou nationaux. Je n'ai pas identifié d'arrangements fonciers à une échelle régionale.

Les arrangements fonciers locaux sont partie constituante des systèmes de gestion innovants. Ils pourraient être considérés comme des « terreaux territoriaux », au sens de réseaux territorialisés innovants (Quéva, 2007), mais également au sens de règles territorialisées. Ils permettent en effet de répondre aux objectifs des acteurs au sein de cet espace, en s'adaptant aux contraintes et aux spécificités locales, pour développer un nouveau système foncier.

Mais ces arrangements pourraient-ils permettre de redéfinir le projet foncier à l'échelle de l'ON, ou celui d'un autre périmètre irrigué ?

Nous n'avons pas évalué leur potentiel. Pour mener cette réflexion il faudrait approfondir l'analyse sur la contextualisation des arrangements fonciers pour en déterminer une théorie et répondre à la question : en quoi, et pour qui, cet arrangement est-il « bon » dans cette situation donnée ?

La relation arrangement – territoire pourrait permettre d'identifier des arrangements à d'autres échelles. Une approche territoriale de la construction des arrangements pourrait aider à approfondir cette piste de recherche. Elle permettrait d'explorer l'idée d'une recomposition des territoires à partir des arrangements fonciers, considérés alors comme des dynamiques sociales (Ramiarantsoa et al, 2008).

Les arrangements : un concept institutionnalisable ?

Les arrangements ont permis le développement de systèmes de gestion parallèles à celui en vigueur à l'Office du Niger, reposant sur des acteurs, des règles et des réseaux spécifiques, dans un espace donné. Ils ont fait preuve d'une grande adaptabilité et d'une importante flexibilité.

Pour être généralisé, tout système de gestion du foncier a été, au cours de l'histoire, formalisé. La formalisation du système se fait à travers la formalisation des droits fonciers, l'immatriculation de ces droits dans des registres nationaux. Les tentatives de formalisation des droits informels dans le cadre légal ont été nombreuses (et se sont souvent traduites par des échecs. L'intervention publique visant à formaliser les droits peut en effet conduire à augmenter la confusion et l'insécurité lorsqu'elle déstabilise un système foncier informel efficient ou lorsque qu'elle accentue le pluralisme normatif (Atwwood, 1990 ; Bruce et al, 1994 ; Platteau, 1996). Cette insécurité est paradoxale, car elle est le résultat d'une volonté forte qui vise non seulement à formaliser les droits, mais surtout à les sécuriser, à travers un outil largement dominant : le titre foncier. La Banque mondiale a d'ailleurs été animée par des

débats internes sur la formalisation des droits à travers le titre foncier ; son dernier rapport sur l'Afrique parle de la sécurisation des droits fonciers pour encourager le partage de la prospérité « *for shared security* » (Banque mondiale, 2013).

La formalisation des droits pose finalement une question : sécuriser les droits de qui ? (Colin, et al, 2009). Dans le cadre de notre recherche, la diversité sociale et foncière est telle, qu'une formalisation liée au titrage des droits d'une catégorie d'acteurs conduirait certainement à des conflits en rigidifiant un système flexible, faisant preuve d'adaptabilité, celui des arrangements, qui dépasse les catégories sociales. Il ne s'agit donc pas d'absorber des droits dans un système public, mais plutôt d'articuler des modes de régulation foncière (nous nous rapprochons ainsi des réflexions sur les Plans Fonciers Ruraux de Lavigne Delville, 2010) ; c'est l'enjeu de la gestion foncière, qui est plus clairement exposé dans la langue anglaise au sens du *land management* et de (Ostrom, 1990). L'institutionnalisation des modes de régulation permettrait de pallier le manque le plus souvent dénoncé dans la gestion actuelle du foncier irrigué en zone ON : l'absence de transparence.

Il ne s'agirait donc pas dans le cas de l'ON du Niger, de penser à une formalisation des arrangements, notamment socio-traditionnels auxquels sont liés de véritables systèmes institutionnels régulant, mais plutôt d'envisager une institutionnalisation localisée des systèmes de gestion du foncier irrigué basé sur les réseaux institutionnels liés au développement des arrangements fonciers. La réflexion porterait principalement sur les arrangements néo-coutumiers, nous protégeant du risque de considération du foncier comme d'une ressource stratégique (Le Meur, 2008) réalité observable dans le cadre des arrangements foncier multi-acteurs spéculatifs.

Références bibliographiques

Adamczewski, A., Jamin, J.Y., Burnod, P., Boutout, Ly, E.H., Tonneau, J.P. (2013a). Terre, eau et capitaux : investissements ou accaparements fonciers à l'Office du Niger ? *Cahiers Agricultures*, 22 (1) : 22-32.

Adamczewski, A., Burnod, P., Papazian, H., Coulibaly, Y., Tonneau, J.P., Jamin J.Y. (2013b). Domestic and foreign investments in irrigable land in Mali: Tensions between the dream of large-scale farming and the reality of family farming, in Evers, S., Seagle, C., Krijtenburg, F. (Eds.), *Africa for Sale?: Positioning the State, Land and Society in Foreign Large-Scale Land Acquisitions in Africa*, Brill, 159-180.

Adamczewski, A., Hugon, P. (2013c). La crise libyenne et son impact sur les transactions foncières en Afrique. Le projet Malibya au Mali. *Afrique contemporaine*, 1 (245) : 105-107.

Adamczewski, A., Tonneau J.P., Coulibaly, Y., Jamin J.Y. (2013d). Dynamiques sociales induites par les concessions de terres dans la zone Office du Niger au Mali. *Etudes rurales*, 191 : 37-61.

Adamczewski, A., Jamin, J.Y., Lallau, B., Tonneau J.P. (2012). Investissements ou accaparements fonciers en Afrique ? Les visions des paysans et de la société civile au Mali. *Développement durable et territoires*, 3(3).

Adamczewski, A., Jamin, J.Y. (2011). *Investisseurs libyens, paysans maliens. Le Monde diplomatique*, 58 (690) : 20-21.

Adamczewski, A., Jamin, J.Y., Tonneau, J.P. (2011). Investisseurs versus paysans locaux : vers quelle agriculture irriguée au Mali ? L'exemple du secteur sucrier. *Transcontinentales*, (10-11) : 10.

Administration coloniale du Soudan français (1939). *Déclaration à la Métropole : Une œuvre pour la France*, Bureau du gouvernorat à Dakar, Février 1939. 4p. (Archives de Dakar).

Allié, L. (2005). *La gestion de l'espace dans des Parcs naturels régionaux sous pressions touristique et urbaine ou comment les acteurs bricolent du développement et de la préservation dans les massifs de Chartreuse et du Vercors?* Thèse de géographie, Université de Montréal, 450 p.

Alter, N. (2002). L'innovation : un processus collectif ambigu, in Alter, N. (Ed.), *Les logiques de l'innovation : approche pluridisciplinaire*, Paris, La Découverte, 15-41.

Anseeuw, W., Alden Wily, L., Cotula, L., Taylor, M. (2012). *Land rights and the rush for land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*. Rome: International Land Coalition.

Assemblée générale de l'ONU (2008). Le droit à l'alimentation, rapport du rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation. A/63/278. <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/459/94/pdf/N0845994.pdf?OpenElement>.

Atwood, D. A. (1990). Land registration in Africa: the impact on agricultural production. *World development*, 18(5) : 659-671.

Aw, D. (1960). Cours de perfectionnement du personnel d'encadrement agricole, Office du Niger, 41p.

Aw, D., Diemer, G. (2005). *Making a large irrigation scheme work: A case study from Mali*. Directions in Development. Washington, DC: World Bank.

Aymard, M. (1981). L'Europe moderne: féodalité ou féodalités?. In *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations* (Vol. 36, No. 3, pp. 426-435). EHESS.

BAD (2003). *Politique en matière de déplacement involontaire de populations* Abidjan : Banque africaine de Développement 38p.
<http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/10000009-FR-POLITIQUE-DE-DEPLACEMENT-INVOLONTAIRE-DES-POPULATIONS.PDF>

BAD (2009a). *Projet Sucrier de Markala. Résumé exécutif de l'étude d'impact environnemental et social*. Abidjan : Banque africaine de développement.
<http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Environmental-and-Social-Assessments/mali%20fr.pdf>.

BAD (2009b). *Projet Sucrier de Markala. Résumé exécutif du plan de réinstallation des populations*. Abidjan : Banque africaine de développement.
<http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Environmental-and-Social-Assessments/mali%202.pdf>.

Bailey, F. G. (1971). *Les règles du jeu politique: étude anthropologique* (Vol. 37). Presses universitaires de France.

Banque mondiale (2008). *Hausse des prix alimentaires, options de politiques gouvernementales et action de la Banque mondiale*. Washington : Banque mondiale.

Banque mondiale (2010). *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*, Washington.

Banque mondiale (2013). *Doing business 2013. Smarter regulations for small and medium size enterprise*. 282p.

<http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>

Barbier, B., Ouedraogo, H., Dembélé, Y., Yacouba, H., Barry, B., Jamin, J.Y. (2011). L'agriculture irriguée dans le Sahel ouest africain. Diversité des pratiques et des performances. *Cahiers Agricultures*, 20 : 24-33.

Bazzoli, L., Dutraive, V. (1998). Les dimensions cognitives et sociales du comportement économique: l'apport institutionnaliste de JR Commons. *Cahiers du GRATICE*, (14) 1.

Bélimé, E. (1921). *Les irrigations du Niger*, Paris E Larose, 160p.

Bélimé, É., Chevalier, A., Henry, Y. M., Bernard, F. A. (1923). *Les irrigations du Niger: discussions et controverses*. Comité du Niger.

Bélimé, E. (1940). Les travaux du Niger, Paris. *Office du Niger*, 217p.

Bélimé, É. (1955). *Gardons l'Afrique*. Nouvelles éditions latines.

Bélières, J. F., Kuper, M. (2002). L'extension des périmètres. Un problème d'eau et de disponibilités financières. *L'Office du Niger, grenier à riz du Mali: succès économiques, transitions culturelles et politiques de développement*. Montpellier: Cirad éditions.

Bélières, J. F., Hilhorst, T., Kébé, D., Keïta, M. S., Keïta, S., Sanogo, O. (2011). Irrigation et pauvreté: le cas de l'Office du Niger au Mali. *Cahiers Agricultures*, 20(1) : 144-149.

Bélières, J. F., Jamin, J. Y., Seck, S. M., Tonneau, J. P., Adamczewski, A., Le Gal, P. Y. (2013). Dynamiques foncières, investissements et modèles de production pour l'irrigation en Afrique de l'Ouest: logiques financières contre cohérences sociales? *Cahiers Agricultures*, 22(1) : 61-66.

Bernal, V. (1997). Colonial moral economy and the discipline of development: the Gezira scheme and "modern" Sudan. *Cultural Anthropol*, (12) : 447-479.

Berne, E. (1975). Des jeux et des hommes, trad. fr. *Stock, Paris*.

Bertrand, R., Keita, B., N'Diaye, M. K. (1993). La dégradation des sols des périmètres irrigués des grandes vallées sud-sahariennes (cas de l'Office du Niger au Mali). *Cahiers Agricultures*, 2(5) : 318-329.

Bertrand, M. (1999). Émigrés internationaux maliens face aux marchés fonciers bamakois: connivences et concurrences. *Revue européenne de migrations internationales*, 15(3), 63-85.

Bertrand, M. (2013). Fils, frères, pères. *Cahiers d'études africaines*, (1) : 323-344.

Bethemont, J. (2009). Les grands projets hydrauliques et leurs dérives. *Géocarrefour*, 84(1) : 5-9.

Beuret, J. E. (1999). Petits arrangements entre acteurs... Les voies d'une gestion concertée de l'espace rural. *Nature Sciences Sociétés*, 7(1) : 21-30.

Blanc-Pamard, C., Cambrézy, L. (1995). *Dynamique des systèmes agraires: terre, terroir, territoire: les tensions foncières*, 473p.

Body-Gendrot, S., Le Gales P. (1997). Qu'est-ce que la gouvernance locale? In *Gouvernance locale, pauvreté et exclusion dans les villes anglo-saxonnes*. Centre d'Etudes des Relations Interculturelles. Frontière.

Bolthanski, L., Thevenot, L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.

Bonneval, P. (2002). *L'Office du Niger, grenier à riz du Mali: succès économiques, transitions culturelles et politiques de développement*. Kuper M., J. P. Tonneau (Eds.). KARTHALA Editions.

Bordage, J.P. (1991). *De la terre, de l'eau et des hommes. Colons et techniciens de l'Office du Niger, 1932-1985*. Thèse de doctorat en sociologie, université F. Rabelais (Tours, France).

Borras, S., Fig, D., Monsalve S. (2011). The Politics of Agrofuels and Mega Land-Water Deals: Insights from the Procana Case, Mozambique. *Review of African Political Economy*. 38 (128) : 215-234.

Borras S., Franco J.C. (2010). "From threat to opportunity ? Problems with the idea of a 'code of conduct' for land-grabbing". *Yale Human Rights and Development Law Journal*, 13(1) : 507-523

Bouderbala, N., Chiche, J., Herzenni, A., Pascon, P. (1984). La question hydraulique, petite et moyenne hydraulique au Maroc. Rabat (Maroc) : Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II.

Boudjellal, A. A., Bekkar, Y., Kuper, M., Errahj, M., Hammani, A., Hartani, T. (2011). Analyse des arrangements informels pour l'accès à l'eau souterraine sur les périmètres irrigués de la Mitidja (Algérie) et du Tadla (Maroc). *Cahiers Agricultures*, 20(1) : 85-91.

Boudon, R. (1984). *La place du désordre: critique des théories du changement social*. Presses universitaires de France.

Bouhey, A. (2010). Terres arables, une nouvelle ruée vers l'or? *Revue internationale et stratégique*, (3) : 44-55.

Bouju, J., Poudiogo, B., Tinta, S. (1998). Approche anthropologique des stratégies d'acteurs et des jeux de pouvoirs locaux autour du service de l'eau. Bandiagara, Koro et Mopti (Mali).

Bouju, J. (2000). Clientélisme, corruption et gouvernance locale à Mopti (Mali). *Autre part Bondy Paris*, (14) : 143-164.

Bouju, J. (2009). La malédiction, l'honneur et la spéculation. Principes historiques de la propriété foncière en Afrique de l'Ouest. *Bulletin de l'APAD*, (29-30) : 71-91.

Bourdieu, P. (1980). Le capital social. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 31(1980), 2-3.

Bourdieu, P. (1990). Droit et passe-droit. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81(1) : 86-96.

Boutillier, J.L. (1989). Irrigation et problématique foncière dans la vallée du Sénégal. *Cahiers des Sciences Humaines*, 4 (1989) : 469-88.

Boutillier, J. J., Schmitz. (1987). Gestion traditionnelle des terres (systèmes de décrue/système pluvial) et transition vers l'irrigation - Le cas de la vallée du Sénégal. *Cahiers des sciences humaines*, 23 (3-4) : 533-554

Bouzidi, Z., Abdellaoui, E. H., Faysse, N., Billaud, J. P., Kuper, M., Errahj, M. (2011). Dévoiler les réseaux locaux d'innovation dans les grands périmètres irrigués. *Cahiers Agricultures*, 20(1) : 34-39.

Boyer, R., Saillard, Y. (2010). *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*. La découverte.

Brabeck-Letmathe P. (2009). *The Next Big Thing: H2O*. Washington, Foreign Policy. Disponible sur Internet : <http://farmlandgrab.org/2916>, [consulté le 04/12/2010].

Bricas, N., Daviron, B. (2008). De la hausse des prix au retour du « productionnisme » agricole : les enjeux du sommet sur la sécurité alimentaire de juin 2008 à Rome. *Hérodote*, 4 : 31-39.

BRL Ingénierie. (2004). Etude de mise en place d'un mécanisme de financement de l'irrigation au Mali. Office du Niger, Ségou, Mali http://www.hubrural.org/IMG/pdf/mali_etude_mecanisme_financement_irrigation.pdf.

Brondeau, F. (2009). Un «grenier pour l'Afrique de l'Ouest»? *Géocarrefour*, 84(1) : 43-53.

Brondeau, F. (2011). L'agro-business à l'assaut des terres irriguées. Quelles perspectives de développement dans les systèmes irrigués de l'Office du Niger ?. *Cahiers Agricultures*, 20(1-2) : 136-142. doi : 10.1684/agr.2011. 0472

Bruce, J. W., Migot-Adholla, S. E. (1994). *Searching for land tenure security in Africa*. Kendall/Hunt publishing company.

Bruce, J., Freudenberger, M., Summers, G. (1990). Tenure Constraints and Opportunities in Natural Resource Management in The Gambia. *Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin, November*.

Brunet R., Ferras R., Théry H. (1992). *Les Mots de la géographie. Dictionnaire critique*. Paris/ Montpellier : La Documentation française/RECLUS, coll. « Dynamiques du territoire », 518 p.

Burnod, P. (2007). *L'enchâssement social et institutionnel des modes d'accès à la terre et au travail dans un contexte de migration: le cas du secteur agricole à Mayotte*, Thèse de Doctorat en économie.

Burnod P., Papazian H., Adamczewski A., Bosc P.M., Tonneau J.P., Jamin J.Y. (2011). « Régulations des investissements agricoles à grande échelle. Études de Madagascar et du Mali ». *Afrique contemporaine*, 2011/1 (237) : 111-129. DOI : 10.3917/afco.237.0111

Byerlee, D., Triomphe, B., Sebillotte, M. (1991). Integrating agronomic and economic perspectives into the diagnostic stage of on-farm research. *Experimental Agriculture*, 27(02), 95-114.

Callon, M. (Ed.). (1989). *La science et ses réseaux*. Genèse et circulation des faits scientifiques Ed. La Découverte.

Callon, M., Ferrary, M. (2006). Les réseaux sociaux à l'aune de la théorie de l'acteur-réseau. *Sociologies pratiques*, 2 : 37-44.

Caron, P. (2008). La crise alimentaire n'en cache pas une autre, agricole... Mais repenser l'agriculture devient plus que jamais une priorité!. *Cahiers Agricultures*, 17(5) : 423-425.

Chauveau, J. P. (2007). Sociétés agraires, urbanisation et question foncière. Une exception africaine?. *Cahiers Agricultures*, 16(5) : 374-378.

Chauveau, J. P., Le Pape, M., Olivier de Sardan, J. P. (2001). La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité de normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala, 145-162.

Chouquer, G. (2012). *Les acquisitions massives de terres dans le monde. Bulle foncière ou opportunité de développement ?*, Paris, édition Publi-Topex, 2012, 64 p

Chouquer, G. (2011). « Le nouveau commerce triangulaire ou les analogies du foncier contemporain ». *Études rurales*, 187 : 95-130.

CILSS (2003). Forum Régional « Praia+9 » Actes préliminaires: Foncier Rural et Développement Durable au Sahel et en Afrique de l'Ouest, CD- Documentation CILSS, Ouagadougou et GTZ, Eschborn.

CILSS (2010). *Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du CILSS relative à la coalition mondiale sur l'eau au Sahel*. N'Djamena. http://www.cilss.bf/IMG/pdf/declaration_cetat.pdf.

Ciparisse, G. (dir.). (2005). Thésaurus multilingue du foncier. Version française. Rome : Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO).

Circulaire de l'AOF. (1929). Colonisation en AOF, Mai 1929, les indigènes au service de la colonisation 12p. (Archives d'Aix en Provence).

Circulaire de l'AOF. (1925). Textiles en AOF, Septembre 1925, Production de coton : le coton irrigué pour l'avenir de la métropole, 17p. (Archives de Bamako)

Cissé, M. C. (1981). *Le Mali: Le paysan et l'état* (Vol. 2). Editions L'Harmattan.

Colin, J.P., Bouquet, E. (2001). Le métayage comme partenariat. L'arrangement a medias dans la sierra Madre orientale. *Economie rurale*, 261(1), 77-92.

Colin, J. P. (Ed.). (2003). *Figures du métayage: étude comparée de contrats agraires au Mexique*. IRD Editions.

Colin, J.P., (2004) Droits fonciers et dimension intra-familiale de la gestion foncière : note méthodologique pour une ethnographie économique de l'accès à la terre en Afrique. Montpellier : IRD, (8) : 27.

Colin, J. P., Le Meur, P. Y., Léonard, E. (2009). *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers: du cadre légal aux pratiques locales*. KARTHALA Editions.

Collard A.L., Burte J., Pinton F., Jacobi P.R., Jamin J.Y. (2013). Accès à l'eau et clientélisme dans le Nordeste brésilien. *Natures sciences sociétés*, 21 (1) : 35-44. <http://dx.doi.org/10.1051/nss/2013060>

Colletis, G., Gilly, J. P., Leroux, I., Perrat, J., Rychen, F., Zimmermann, J. B., Pecqueur, B. (1999). *Construction territoriale et dynamiques productives*. Universités d'Aix-Marseille II et III.

Comby, J., Gerber, C. (2007). Sécuriser la propriété foncière sans cadastre, in *contribution to World Bank Symposium Urban Land Use and Land Markets, Washington DC*.

Coulibaly, Y. M., Bélières, J. F., Koné, Y. (2006). Les exploitations agricoles familiales du périmètre irrigué de l'Office du Niger au Mali: évolutions et perspectives. *Cahiers Agricultures*, 15(6) : 562-569.

Courade, G., Peltre-Wurtz, J. (Eds). (1991). La sécurité alimentaire à l'heure du néo-libéralisme. *Cahiers des Sciences Humaines*, 27 : 1-2.

Cotula, L. (2011). *Acquisitions foncières en Afrique : que disent les contrats ?*, Ed. IIED, Londres, 58 p.

Cotula, L., Hesse, C., Sylla, O., Thébaud, B., Vogt, K., Vogt, G. (2006). *Droits fonciers et accès à l'eau au Sahel*. Londres, IIED, 106 p.

Cotula, L., Vermeulen, S., Leonard, R., Keeley, J. (2009). *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*. Londres/Rome, IIED/FAO/IFAD, 130 p.

Crousse, B., Le Bris, É., Le Roy, É. (Eds.). (1986). *Espaces disputés en Afrique noire: pratiques foncières locales* (Vol. 26). KARTHALA Editions.

Crozier, M., Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Seuil

Crozier, M., Friedberg, E. (1995). Organisations et action collective – Notre contribution à l'analyse des organisations. In *Crozier, M (2000) A quoi sert la sociologie des organisations*.

Cubrilo, M., Goislard, C. (1998). *Bibliographie et lexique du foncier en Afrique noire*. Karthala, Paris.

- Dahl, R. A. (1957). The concept of power. *Behavioral science*, 2(3) : 201-215.
- Daniel, S. (2011). Land grabbing and potential implications for world food security. In Sustainable Agricultural Development, in *Sustainable Agriculture Development*, Springer Netherlands, 25-42.
- Darré, J. P. (1996). *L'invention des pratiques dans l'agriculture: vulgarisation et production locale de connaissance*. Karthala.
- Darré, J. P. (1999). *La production de connaissance pour l'action: arguments contre le racisme de l'intelligence*. Quae.
- Davis, L. E., North, D. C., Smorodin, C. (1971). *Institutional change and American economic growth*. CUP Archive.
- Delcourt, L. (2010). L'avenir des agricultures paysannes face aux nouvelles pressions sur la terre, CETRI, www.cetri.be/spip.php?article1806.
- De Miras, C. (1991). L'informel: un mode d'emploi. *Lautier, B., Miras, C. de e Morice, A.: L'Etat et l'informel*, Paris, l'Harmattan.
- De Schutter, O. (2011). How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland. *Journal of Peasant Studies*, 38(2) : 249–279
- De Wild. H. (1968). *Mali: l'Office du Niger. Une expérience d'agriculture irriguée*, dans Expériences de développement agricole en Afrique tropicale, tomes I et III, Maisonneuve et Larose, Paris, 18p.
- Deybe, D., Ouedraogo, S., Butcher, W. R. (1993). Alternative policies for common resource management, the case of a small village in the West of Burkina Faso. *Economics staff paper*, 93-9.
- Diall, A.M. (1994). Analyse et évaluation de Rapports d'Etudes Juridiques de la gérance des terres à l'Office du Niger : Légalité et Sécurisation foncière des Exploitants agricoles. Primature, Bamako, Août 1994. 30p.
- Diouf, J. (2008). Discours d'ouverture de la conférence « L'eau pour l'agriculture et l'énergie en Afrique : les défis du changement climatique », Syrte (Libye), 15-17 décembre 2008. <http://www.fao.org/news/story/fr/item/8954/icode/>.
- Di Méo, G. (2005). *L'espace social: Lecture géographique des sociétés*. Armand Colin.
- Djiré, M. (2011). Sur les traces du droit vivant dans le labyrinthe du droit foncier et des pratiques locales au Mali. *Land, Law and Politics in Africa: Mediating Conflict and Reshaping the State*, 10 : 287.
- Dufumier, M. (2012). *Famines au Sud, malbouffe au Nord. Comment le bio peut nous sauver*, Paris, Nil Editions.
- Dufumier, M. Hugon, Ph. (2008), Les “émeutes de la faim” : du sous-investissement agricole à la crise sociopolitique. *Tiers-Monde*, 196

- Durkheim, E. (1960). *De la division du travail social*. Presses universitaires de France.
- Dresch, J. (1950). Les irrigations du Niger. *Annales de Géographie*, 59 (317) : 370-372. Société de géographie.
- Eisenstadt, S. N., Roniger, L. (1984). *Patrons, clients and friends: Interpersonal relations and the structure of trust in society*. Cambridge University Press.
- FAO. (2008b). L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2008 : prix élevés des denrées alimentaires et sécurité alimentaire – menaces et perspectives. Rome : FAO.
- FAO. (2008c). Women and the right to food : International law and state practice. Rome : FAO.
- Foucault, M. (1984c). Deux essais sur le sujet et le pouvoir, in Michel Foucault. *Un parcours philosophique*, Dreyfus H. et P. Rabinow P. (dir.), Paris, Gallimard,
- Fournier, F. (1942). Note sur les aspects politiques liés aux problèmes des chefferies au Soudan pré-sahélien, Adjoint au commandant de cercle de Niono, 23p.
- Fréchou, H. (1962). Le régime foncier chez les Soussous du Moyen-Konkouré. *Cahiers de l'Institut de Science Economique Appliquée. Série 5: Humanités*, (4; suppl. au No 129) : 109-198.
- Friedberg, E. (1993). *Le Pouvoir et la Règle*, Paris, Seuil, 404 p.
- Friedberg, E. (2007). Jeux d'acteurs. *Enjeux de pouvoir*. L'analyse stratégique des organisations. DVD-ROM. Paris: ReO Multimedia; 2007
- Gabas, JJ. (2011). Les investissements agricoles en Afrique. Introduction thématique. *Afrique contemporaine*, 2011-1 (237) : 47-55.
- Galaty, J. G. (2013). Land grabbing in the Eastern African rangelands. *Pastoralism and Development in Africa: Dynamic Change at the Margins*, 143-153.
- Gallais, J. (1984). Hommes du Sahel: escapes-temps et pouvoirs: le Delta intérieur du Niger 1960-1980. *Collection géographes*, (1).
- Galtier, F., Dupressoir, S., Koné, M. (2002). La naissance d'une filière: L'organisation d'une commercialisation privée du riz. *L'Office du Niger, grenier à riz du Mali: Succès économiques, transitions culturelles et politiques de développement*, 135-39.
- Gastellu, J.M., (1979). Mais où sont donc ces unités économiques que nos amis cherchent tant en Afrique ? Abidjan, Côte d'ivoire, Orstom Petit-Bassam, 22 p.
- Gilmartin, D. (2003). Water and waste: nature, productivity and colonialism in the Indus Basin. *Econ Polit Weekly*, 38: 5057-65.
- Gilmartin, D. (1994). Scientific empire and imperial science: colonialism and irrigation technology in the Indus basin. *J Asian Stud*, 53: 1127-1149.

Gouverneur du Soudan (1951). Note confidentielle sur l’Affaire Sangaré: *Béline à l’origine des soulèvements*, 12p. (Archives de Dakar).

Gouverneur du Soudan (1954) Correspondance avec le ministre des colonies, 4p. (Archives d’Aix-en-Provence).

Gouverneur du Soudan (1956) Correspondance avec l’instructeur des colonies, 2p (Archives d’Aix-en-Provence).

Grain, 2008. Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière. Rapport, octobre 2008, <http://www.grain.org/briefings/?id=212>

Greif, A. (1993). Contract enforceability and economic institutions in early trade: The Maghribi traders' coalition. *The American economic review*, 525-548.

Griffith, D. A. (1992). What is spatial autocorrelation? Reflections on the past 25 years of spatial statistics. *Espace géographique*, 21(3) : 265-280.

Griffon, M. (2006). *Nourrir la planète*. Paris, Odile Jacob.

Griffon, M. (2010). Les multiples dimensions du problème alimentaire mondial. *Etudes : revue de culture contemporaine*, 413 : 595-606.

Gros, F. (2007). Le souci de soi antique chez Michel Foucault : tentative de comparaison avec le coaching contemporain, in Pezet, E. (Ed.), *Management et conduite de soi – Enquête sur les ascèses de la performance*, Vuibert, Paris, 99-108.

Grossetti, M., Gilly, J. P., Clement, S. (1993). Organisations, individus et territoires. Le cas des systèmes locaux d'innovation. *Revue d'Economie Régionale et urbaine*, (3) : 449-468.

Gumuchian, H., Marois, C., Fèvre, V. (2000). *Initiation à la recherche en géographie: aménagement, développement territorial, environnement*. PUM.

Gumuchian, H., Grasset, E., Lajarge, R., Roux, E. (2003). Les acteurs, ces oubliés du territoire. Anthropos, Paris.

Hall, P. A., Taylor, R. C. (1997). La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*, 47(3) : 469-496.

Hautdidier, B., Boutinot, L., Gautier, D. (2004). La mise en place de marchés ruraux de bois au Mali: un événement social et territorial. *L'Espace géographique*, (4), 289-305.

Herbart, P. (1939). *Le chancre du Niger*, NRF, Paris, 124 p.

Hertzog, T., Adamczewski, A., Molle, F., Poussin, J.C., Jamin, J.Y. (2012). « Ostrich-like » Strategies in Sahelian Sands ? Land and Water Grabbing in the Office du Niger, Mali. *Water Alternative*, 5 (2) : 304-321.

Hilhorst, T. (2008). *Le rôle des instances locales de gouvernance dans la gestion des ressources naturelles au Mali, au Burkina Faso et au Niger*. KIT Working Papers Series G1. Amsterdam: KIT https://www.kit.nl/net/KIT_Publicaties_output/ShowFile2.aspx?e=1535

Hufty, M. (2007). 1. L'objet «gouvernance». *Jeux de gouvernance: Regards et réflexions sur un concept*, 13.

IFPRI (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires). 2008. Hausse des prix alimentaires et actions stratégiques proposées : que faire, par qui et comment ? Washington : IFPRI.

Imache, A., Dionnet, M., Bouarfa, S., Jamin, J. Y., Hartani, T., Kuper, M., Le Goulven, P. (2009). «Scénariologie participative»: une démarche d'apprentissage social pour appréhender l'avenir de l'agriculture irriguée dans la Mitidja (Algérie). *Cahiers Agricultures*, 18(5) : 417-424.

Inocencio, A., Kikuchi, M., Tonosaki, M., Maruyama, A., Merrey, D., Sally, H., De Jong, I. (2007). *Costs and performance of irrigation projects: A comparison of Sub-Saharan Africa and other developing regions*. IWMI Research Report No.109, International Water Management Institute (IWMI), Colombo, Sri Lanka .

Intizar, H. Munir, AH. (2004). Irrigation and poverty alleviation: review of the empirical evidence. *Irrigation and Drainage*, 53 : 1-15.

Jamin, J. Y., Zerbo, A. D., Berete, O., Sanogo, M. K., Keita, M. (1990). Conditions de l'intensification de la culture irriguée dans les grands périmètres Sahéliens: l'expérience du projet retail à l'office du Niger. *Les Cahiers de la recherche-développement*, (27) : 47-60.

Jamin, JY., Doucet, MJ. (1994). La question foncière dans les périmètres irrigués de l'Office du Niger (Mali). *Cahiers de la Recherche Développement* 38 : 65-82. <http://publications.cirad.fr/download.php? dk=387748&doc=29386>.

Jamin, J. Y., Bouarfa, S., Poussin, J. C., Garin, P. (2011). Les agricultures irriguées face à de nouveaux défis. *Cahiers Agricultures*, 20(1) : 10-15.

Jamin, J.Y. (1996). *De la norme à la diversité : l'intensification rizicole face à la diversité paysanne. Objectifs dans les périmètres irrigués de l'Office du Niger*. Montpellier : Cirad/SAD UR Génie agronomique et mécanisation; 255 p.

Janin P. (2009). « Les « émeutes de la faim » : une lecture (géo-politique) du changement (social) ». *Politique étrangère*, 2 : 251- 263.

Karsenty, A., Ongolo, S. (2012). Les terres agricoles et les forêts dans la mondialisation : de la tentation de l'accaparement à la diversification des modèles ? pp 99-108 in *Agriculture et alimentation – Des champs politiques de confrontation au XXIe siècle*. Cahier Demeter.

Kenny, C. (2009). Measuring corruption in infrastructure: Evidence from transition and developing countries. *The Journal of Development Studies*, 45(3), 314-332.

Kohler, J. M. (1974). *Les Mossi de Kolongotomo et la collectivisation à l'Office du Niger: notes sociologiques* (Vol. 37). IRD Editions.

Kumar, G., Landy, F. (2009). Vertical governance: Brokerage, patronage and corruption in Indian metropolises. *Governing India's Metropolises: Case Studies of Four Cities*, Routledge India, New Delhi.

Kuper, M. (2011). Des destins croisés : regards sur 30 ans de recherches en grande hydraulique. *Cahiers Agricultures*, 20 : 16-23 10.1684/agr.2011.0467.

Lavigne-Delville, P. (1991). Irrigation, émigration et sécurité alimentaire sur le fleuve Sénégal. *Cahiers des Sciences Humaines*, 27(1-2) : 105-116.

Lavigne-Delville, P. Chauveau, J. P. (1998). *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale?: réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. KARTHALA Editions.

Lavigne-Delville, P., Toulmin, C., Colin, J. P., Chauveau, J. P. (2001). Securing secondary rights to land in West Africa. *International Institute for Environment and Development*.

Lavigne-Delville, P. (2007). Les diagnostics participatifs dans le cadre des projets de développement rural en Afrique de l'Ouest: postulats, pratiques et effets sociaux des PRA/Marp. *Cultures et pratiques participatives: perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan, 313-330.

Lavigne-Delville, P. (2010). Conceptions des droits fonciers, récits de politique publiques et controverses. Les Plans Fonciers Ruraux en Afrique de l'ouest, in Colin, J.-P., Le Meur, P.-Y. et Léonard, E. (Eds.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales* Paris, Karthala, 69-103.

Lazega, E. (1994). Analyse de réseaux et sociologie des organisations. *Revue française de sociologie*, 293-320.

Le Bris, E., Le Roy, E., Mathieu, P. (1991). *L'appropriation de la terre en Afrique noire*. Paris, Kartala.

Le Meur, P. Y., (2002). Approche qualitative de la question foncière. *Note méthodologique. Document de travail*, (4).

Le Meur, P. Y. (2006a). State making and the politics of the frontier in central Benin. *Development and change*, 37(4) : 871-900.

Le Meur, P.Y. (2006b). Reflections on land information and policy-making in Sub-Saharan Africa. Land reform, Land Settlement and Cooperatives (FAO) 2006/1: 36-47.

Le Meur, P. Y. (2008). *L'information foncière, bien commun et ressource stratégique: le cas du Bénin* (Vol. 147). IIED.

Le Meur, P.Y., Lavigne-Delville, P. (2009). Le développement rural et la gouvernance des ressources, in Atlani-Duault L., Vidal, L. (dir.). *Anthropologie de l'aide humanitaire et du développement : des pratiques aux savoirs des savoirs aux pratiques*. Paris, A. Colin, 73-96. ISBN 978-2-200-35073-4

Le Roy, E., Niang, M. (1970). *Systèmes fonciers africains: le régime juridique des terres chez les Wolof ruraux du Sénégal*. Laboratoire d'anthropologie juridique.

Le Roy, E. (1987). *La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone* (Vol. 44). FAO.

Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45(1) : 57-95.

Les Amis de la Terre. (2010). Les Ampleur et conséquences de l'accaparement des terres pour produire des agrocarburants. <http://www.foei.org/fr/publications/pdfs/afrique-terre-s-de-toutes-les-convoitises/view>

Lees, S.H. (1986). Coping with bureaucracy: Survival strategies in irrigated agriculture, *American Anthropologist*, New Series, 88 (3): 610-622.

Leservoisier, O. (1995). *La question foncière en Mauritanie: terres et pouvoirs dans la région du Gorgol*. Editions L'Harmattan.

Lévy, J., Lussault, M. (2003). *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris, Belin

Lin, N. (1995). Les ressources sociales: une théorie du capital social. *Revue française de sociologie*, 685-704.

Lund, C. (2001). Les reformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel, in Winter, G. (Ed.). *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeux des acteurs*, Karthala/IRD, 195 - 208.

Lussault, M. (1999). Reconstruire le bureau (pour en finir avec le spatialisme), in Chivallon, C., Ragouet, P., Samers, M., *Discours scientifiques et contextes culturels. Géographies françaises et britanniques à l'épreuve postmoderne*, Talence, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 225-251.

Lussault, M. (2011). Ce que la géographie fait au(x) monde(s). *Tracés*, (3) : 241-251.

Magasa, A. (1978). Papa commandant a jeté un grand filet devant nous. Fondation Yeredon

- Marchal, J.Y. (1974). L'Office du Niger : îlot de prospérité paysanne ou pôle de production agricole ? *Revue canadienne des études africaines*, 8 (1) : 73-90.
- Mardier, R. (1960). La propriété foncière à l'Office du Niger, cadre de l'ON, délégué au paysannat, Note adressée au gouverneur à Dakar. 18p.
- Margulis, M. E., McKeon, N., Borras, S. M. (2013). Land grabbing and global governance: critical perspectives. *Globalizations*, 10(1) : 1-23
- Mathieu, P. (1990). Usages de la loi et pratiques foncières dans les aménagements irrigués. *Politique africaine*, (40), 72-81.
- Mathieu, P. (1991). Irrigation, transformation économique et enjeux fonciers. *La vallée du fleuve Sénégal. Évaluations et perspectives d'une décennie d'aménagements (1980-1990)*, 197-214.
- Mauss, M. (1923). Essai sur le don forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques. *L'Année sociologique (1896/1897-1924/1925)*, 1 : 30-186.
- Mazoyer M., Roudart L., Mayaki I.A. (2008). Rapport sur le développement dans le monde, Banque mondiale, L'agriculture au service du développement. Résumé et commentaires. *Mondes en développement*, 3 (143) : 117-136.
- MCA. (2009a). *Projet d'irrigation d'Alatona. Rapport d'étude d'impact sur l'environnement. Volume 1. Évaluation des Impacts environnementaux et sociaux*. Bamako : Millenium Challenge Account.
http://www.mcamali.org/IMG/pdf/Alatona_Irrigation_EIA_FINAL_2_French2.pdf.
- MCA. (2009b). *Projet d'irrigation d'Alatona. Rapport d'étude d'impact sur l'environnement. Volume 3. Plan d'actions de réinstallation*. Bamako : Millenium Challenge Account.
http://www.mcamali.org/IMG/pdf/NEW_FRENCH_2_Altona_Irrigation_RAP_FINAL_Mars_09.pdf.
- Mehta, L., Van Veldwisch, G., Franco, J.C. (2012). Introduction to the Special Issue: Water Grabbing? Focus on the (re) appropriation of Finite Water Resources, *Water Alternatives*, 5(2):193-207.
- Meillassoux, C. (1963). Histoire et institutions du " kafo " de Bamako d'après la tradition des Niaré. *Cahiers d'études africaines*, 4(14) : 186-227.
- Michel, M. (2001). Hervé Gumuchian, Claude Marois-Initiation à la recherche en géographie. Aménagement, développement territorial, environnement. *L'information géographique*, 65(3) : 288-288.
- Ministre des colonies. (1952). Correspondance entre le Ministre des colonies et le gouverneur du Soudan Français : législation relative à la propriété foncière, 3p. (Archives d'Aix-en-Provence).

- Mishra, A. (2006). Persistence of corruption: some theoretical perspectives. *World Development*, 34(2), 349-358.
- Mitchell, J.C. (1983). Case and Situation Analysis. *The Sociological Review*, 187-211.
- Moine, A. (2006). Le territoire comme un système complexe: un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie. *L'Espace géographique*, (2) 115-132.
- Molle, F., Mollinga, PP. Wester, P. (2009). Hydraulic bureaucracies and the hydraulic mission: flows of water, flows of power. *Water Alternative*, (2) : 328-349.
- Morabito, V. (1977). L'Office du Niger au Mali, d'hier à aujourd'hui. *Journal des africanistes*, 47 : 53-82.
- Mulatu, Y. (1984). Le développement des non résidants à l'Office du Niger, Rapport de l'ON, 51p (Archives de l'Office du Niger, à Ségou).
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.
- Oakland Institute. (2011). Comprendre les investissements fonciers en Afrique. Rapport : Mali. Oakland : Oakland Institute.
- OCDE. (2002). Transition to full-cost pricing of irrigation water for agriculture in OECD countries 2002 Organization for Economic Co-operation and Development Paris [http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocument/?doclanguage=en&cote=com/env/e-poc/agr/ca\(2001\)62/final](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocument/?doclanguage=en&cote=com/env/e-poc/agr/ca(2001)62/final).
- OCDE. (2009). *OECD International Development Statistics 2009* (CD-ROM). Paris: OCDE.
- Olivier De Sardan, J. P. (1995). *Anthropologie et développement: essai en socio-anthropologie du changement social*. KARTHALA Editions.
- Olson, M. (1978) *les logiques de l'action collective*, Paris PUF.
- Office du Niger. (1939). Afrique occidentale française, colonisation Nigérienne, plan de peuplement de l'Office du Niger à l'attention du ministre des colonies (Archives d'Aix-en-Provence).
- Office du Niger. (1950). Correspondance du Gouverneur du Soudan français adressée au directeur de l'Office du Niger, 4p. (Archives de Dakar).
- Office du Niger. (1960) Note 1146/DG, Correspondance sur les règles relatives aux conditions des travailleurs, 6p (Archives de Ségou).
- Office du Niger. (1961) Note 1005, 21 Mai 1961, 9p. (Archives de Dakar)

- Office du Niger. (1961) Note 1002, 10 avril 1961, Discours du président Modibo Keita à sa visite de l'Office du Niger, 5 p (Archives de Bamako)
- Office du Niger. (1962) Rapport interne sur les moniteurs, 18p. (Archives de Ségou).
- Office du Niger. (1963) Note du responsable de la vulgarisation agricole à la direction de l'ON, à Segou, 13p. (Archives de Ségou)
- Office du Niger. (1966) Note A/E sur les méthodes de colonisation, 21 Juin 1966, 18p. (Archives de Segou)
- Office du Niger. (1974) Note sur les essais de colonisation, 21p. (Archives de Segou)
- Ormaux, S. (2008). Territoire et éducation: une relation en mouvement. *Diversité «Où vas-tu à l'école? Les liens aux lieux*, 155, 43-45.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press.
- Paillard, S., Treyer, S., Dorin, B. (Eds.). (2010). *Agrimonde. Scénarios et défis pour nourrir le monde en 2050*. Versailles : éditions Quae.
- Panizzi, W. M. (1989). L'«illégalité» des pratiques sociales d'accès au sol et au logement dans un contexte de crise. *Tiers-Monde*, 30(117) : 105-120.
- Pascon, P. (1978). De l'eau du ciel à l'eau de l'État : psychosociologie de l'irrigation. *Hommes, Terre et Eaux*, 8 : 3-10.
- Pascon, P. (1980). *Études rurales: idées et enquêtes sur la campagne marocaine*. Société marocaine des éditeurs réunis.
- Patton, P. (1992). Le sujet de pouvoir chez Foucault. *Sociologie et sociétés*, 24(1) : 91-102.
- Plançon, C. (2009). Droit, foncier et développement: les enjeux de la notion de propriété étude de cas au Sénégal. *Revue Tiers Monde*, (4) : 837-851.
- Platteau, J.P. (1996). The evolutionary theory of land rights as applied to Sub-Saharan Africa: a critical assessment. *Development and Change*, 27(1) : 29-86.
- Pupier, L. (1992). Importance socio-économique du maraîchage dans le fonctionnement des exploitations du projet Rétail. 154p.
- Queva, C. (2007). *Entre territoires et réseaux: la requalification des espaces locaux en France et en Allemagne. Jeux d'acteurs, d'échelles et de projets* (Doctoral dissertation, Université Michel de Montaigne-Bordeaux III).

- Racine, J.B. (2006). Entre pluralisme et complexité: le rôle des valeurs dans la pratique et l'apport de la géographie humaine. *Chronique d'une écriture errante. Revue européenne des sciences sociales*, 44(134) : 231-245.
- Racine, J.B. (1986). « De l'Être au phénomène dans la pratique de la géographie », *Géorhythmes* (Genève), université de Genève. *Recherches géographiques*, 4 : 7-23.
- Raffestin, C. (1980). Pour une géographie du pouvoir. *Paris, Litec*, 249p.
- Ramiarantsoa, H. R., Thibaud, B., Peyrusaubes, D. (2008). *Ruralités Nords-Suds: inégalités, conflits, innovations*. Editions L'Harmattan.
- Raynaud, J. D. (1997). Les règles du jeu. *L'action collective et la régulation*.
- Ribot, J. C., Peluso, N. L. (2003). A Theory of Access. *Rural sociology*, 68(2) : 153-181.
- RocheGude, A. (2005). Le "Droit d'agir", une proposition pour la "bonne gouvernance foncière". *Cahiers d'anthropologie du droit, Droit, gouvernance et développement durable*, 59-72.
- RocheGude, A. (2011). La terre, objet et condition des investissements agricoles. Quels droits fonciers pour l'Afrique ? *Afrique Contemporaine*, 237 : 111-129.
- Rosegrant, M. W. Cline, S. A. (2003). Global food security: challenges and policies. *Science*, 302, 1917–1919. doi:10. 1126/science.1092958.
- Roux, E. (1999). *De la gestion de l'espace à la gestion des territoires en montagnes méditerranéennes: des logiques d'acteurs différenciées*, Thèse de doctorat, Grenoble 1, 358p.
- Rudd, M. A. (2000). Live long and prosper: collective action, social capital and social vision. *Ecological economics*, 34(1) : 131-144.
- Sabourin, E., Oliveira, M. N. D., Xavier, J. H. V. (2007). Family and collective logics in land reform settlements in Unai (Minais Gerais State, Brazil). *Estudos Sociedade e Agricultura*, 3.
- Samaké, A., Bélières, J.F., Corniaux, C., Dembelé, N., Kelly, V., Marzin, J., et al. (2008). Dimensions structurelles de la libéralisation pour l'agriculture et le développement rural. Programme Ruralstruc, phase II. Bamako ; East Lansing (USA) ; Montpellier : Institut d'économie rurale ; Michigan State University ; Cirad.
http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/RURALSTRUC-MALI_Phase2.pdf
- Sourisseau, J. M. (2000). *Les stratégies de diversification des revenus sur les grands aménagements hydro-agricoles sahéliens* (Thèse de doctorat).
- Schaffer Associate. (2001) Before Summary Project (Feasability) *Confidential*, 312p

Schmitz, J. (1986). Agriculture de décrue, unités territoriales et irrigation dans la vallée du Sénégal. *Cahiers de la Recherche-Développement Orstom*, 12 : 65-77.

Schreyger, E. (1984). L'Office du Niger au Mali. 1932 à 1982. La problématique d'une grande entreprise agricole dans la zone du Sahel.

Schurmans, M.-N. (2003). *Les solitudes*. Paris : PUF.

Seufert, P. (2013). The FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests. *Globalizations*, 10(1) : 181-186.

Severino, M., Rey, O. (2010), *Le Temps de l'Afrique*, Paris, Odile Jacob.

Shepard, D., Mittal, A. (2009). The great land grab: Rush for world's farmland threatens food security for the poor. *Oakland: The Oakland Institute*.

Siebert, S., Döll, P., Hoogeveen, J., Faures, J.M., Frenken, K., Feick, S. (2005). Development and validation of the global map of irrigation areas. *Hydrol Earth Syst Sci*, 9: 535-547.

Slob, A. (2002). Le rôle des bailleurs de fonds. Une coopération réussie entre bailleurs et gouvernement malien, in Bonneval, P., Kuper, M., Tonneau, JP. (Eds.), *L'Office du Niger, grenier à riz du Mali*, 97-99.

Smaller, C., Mann, H., 2009. *A Thirst for Distant Lands: Foreign investment in agricultural land and water*. Winnipeg, IISD, 26p.

Stalgren, P., (2006). Corruption in the water sector: Causes, consequences and potential reform. *Policy Brief No. 4. Swedish Water House, SIWI*.

Stamm, V. (1998). *Structures et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*. L'Harmattan.

Subra, P. (2003). À quoi et à qui sert le débat public ?. *Hérodote*, 3(110) : 149-170
www.cairn.info/revue-herodote-2003-3-page-149.htm.

Tall, E., Traoré, M., Gnoumou, Y., Bloch, P. (2002). Étude sur la problématique foncière dans les périmètres irrigués au Mali. Madison : University of Wisconsin-Madison.

Tardieu, H. (2011). Eau, alimentation et développement : s'adapter aux changements globaux. *Cahiers d'Agricultures*, 20 : 5-7. doi : 10.1684/agr.2011.0478

Teyssier, A., Ramarojohn, L., Andrianirina Ratsialonana, R. (2010). Des terres pour l'agro-industrie internationale ? Un dilemme pour la politique foncière malgache. *Echogéo* [En ligne] 11, mis en ligne le 24 février 2010. December 2009/February 2010. www.echogeo.revues.org/11649.

Thibaud, B. (2002). Le bois au Sahel: en enjeu environnemental majeur dans la zone Office du Niger au Mali. *Historiens et Géographes*, (379), 309-323.

- Thibault, S. (2003a). Complexité, in Lévy, J., Lussault, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 188-190.
- Thibault, S. (2003b). Jeux (théorie des), in Lévy, J., Lussault, M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 529-531.
- Tonneau, J. P. (2003). *De la communauté au territoire. Un itinéraire de recherche pour le développement*. HDR, Paris, Université de Paris X Nanterre.
- Tonneau, J.P. (1994). Modernisation des espaces ruraux et paysanneries. Le cas du Nordeste du Brésil. Thèse de doctorat de Géographie. Université Paris X - Nanterre, 289 p.
- Torre, A., Gilly, J. P. (2000). *Dynamiques de proximité*. L'Harmattan.
- Turrall, H., Svendsen, M., Faures, J.M. (2010). Investing in irrigation: reviewing the past and looking to the future. *Agric Water Manage*, 97 : 551-560.
- Van Velsen, J. (1967). The extended-case method and situational analysis. *The craft of social anthropology*, 149.
- Véron, R., Williams, G., Corbridge, S., Srivastava, M. (2006). Decentralized corruption or corrupt decentralization? Community monitoring of poverty-alleviation schemes in Eastern India. *World Development*, 34(11), 1922-1941.
- Vidal, A., Préfol, B., Tardieu, H., Fernandez, S., Platey, J., Darghouth, S. (2006). Public-private partnership in irrigation and drainage : the need for a professional third party between farmers and government, in Perret, S., Farolfi, S., Hassan, R. *Water governance for sustainable development*. Londres : Earthscan.
- Vidrovitch, C. C. (1982). Le régime foncier rural en Afrique Noire, in Le Bris, E., Le Roy, E., Leimdorfer, F., Grégoire, E. (1982). *Enjeux fonciers en Afrique noire*, 65-84
- Von Benda-Beckmann, F. (2002). Who's afraid of legal pluralism. *J. Legal Pluralism & Unofficial L.*, 47, 37.
- Von Braun, J., Meinzen-Dick, R. (2009). Land grabbing' by foreign investors in developing countries: risks and opportunities. IFPRI Policy Brief 13, April. Washington, DC: IFPRI.
- Von Neumann, J. (1944). Theory of Games and Economic Behavior. *Princeton: Princeton UP*.
- Vuarin, R.(1994). L'argent et l'entregent. *Cahier des sciences humaines*, 30(1-2): 255-271
- Weber, M. (1971). Economie et société (1922). *Paris, Plon*, 2.
- Weber, M. (1995). *Économie et société: les catégories de la sociologie*. Pocket.

Wehr, K. (2004). *America's fight over water: the environmental and political effects of large scale water systems* 2004 Routledge New York.

White, B., Borras, S., M. Jr, Hall, R., Scoones, I., Wolford, W. (2012). The New Enclosures: Critical Perspectives on the Corporate Land Deals. *Journal of Peasant Studies*, 39(3–4): 619–648.

Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism*. Simon and Schuster.

Wittfogel, KA. (1957). *Le despotisme oriental : étude comparative du pouvoir total*. Paris : éditions de Minuit (trad. 1977).

Woodhouse, P., Ganho, A-S. (2011). Is water the hidden agenda of agricultural land acquisition in sub-Saharan Africa? International Conference on Global Land Grabbing. April 6–8. UK: Institute of Development Studies, University of Sussex.

Yiriwa conseil. (2001). Etude pour la promotion des filières agro-industrielles. Volume III. Analyse de l'Etat des filières des produits oléagineux, Bamako, 84p. http://fsg.afre.msu.edu/promisam_2/references/YIRIWA_CONSEIL_2001_FILIERES_OLEAGINEUX.doc

Yung J.M., Samacké A., (1988). *Opinions et objectifs des riziculteurs de l'Office du Niger*. Paris, SEDES, 127 p.

Yung, JM., Tailly Sada, P. (1992). *Objectifs, stratégies, opinions des riziculteurs de l'Office du Niger*. Montpellier: Cirad/SAD, 61/92, 102.

Zoomers, A.(2010). Globalisation and the Foreignisation of Space: Seven processes driving the current global land grab. *Journal of Peasant Studies*, 37(2): 429–447.

Listes des illustrations

Liste des Cartes :

Carte 1: L'Office du Niger, plus grand périmètre irrigué d'Afrique de l'Ouest.....	18
Carte 2: Plan de colonisation de 1939 , de "la zone neutre" au "delta Nigérien". (source, Office du Niger, 1939)	49
Carte 3: Etendue de la zone Office du Niger.	61
Carte 4: Localisation des projets analysés sous forme d'études de cas dans la zone ON.....	133
Carte 5: Zone d'implantation du projet PSM en zone Office du Niger	147
Carte 6: Evolution des infrastructures industrielles et hydro-agricoles des groupes Sukala et NSukala Sa	156
Carte 7: Localisation du projet Malibya (Terres affectées au projet et canal d'irrigation).....	169
Carte 8: Evolution des attributions foncières provisoires dans la zone de M'bewani entre 2006 et 2009	178
Carte 9: Localisation du projet GDCM au sein d'un réseau villageois bien développé (villages, pistes)	181
Carte 10 : "Chevauchement" des baux Dunkafa et MCA (source, Office du Niger, 2011) ...	221

Liste des Encadrés :

Encadré 1: Un Essai de définitions des différentes formes d'Agriculture (Tonneau, 2003)	9
Encadré 2: Le projet de la CEN-SAD: 100 000ha destinées aux investisseurs de la sous région	164
Encadré 3: Quelques réactions paysannes face au projet Malibya.....	173
Encadré 4: Les sept principes de l'agro-investissement responsable	175
Encadré 5: Extrait de vie, la place de la femme dans les marchés informels, une place légitime?.....	215
Encadré 6 : un accès « sécurisé » aux bonnes terres, un accès très difficile sans capital social.....	215
Encadré 7: la relation eau foncier en interaction avec la marchandisation de la terre.....	216

Liste des figures :

Figure 1: nuage de mots liés au terme foncier dans 80 articles scientifiques	13
--	----

Figure 2: nuage des mots associés au terme foncier par 80 chercheurs spécialistes de l'irrigation.....	15
Figure 3: nuage de mots associés au terme <i>dugu</i> par les paysans irrigants de la zone Office du Niger.....	17
Figure 4: Schéma représentant la construction de notre question de recherche.....	30
Figure 5: Organigramme de l'Office du Niger après la restructuration de 1994 (source, Office du Niger, ARPON 1997).....	59
Figure 6: Extrait des cahiers des charges applicables au paysannat de l'ON (d'après Décret n° 290 PG/RM du 26.11.1985	71
Figure 7: Courrier confidentiel à propos de l'Affaire Sangaré entre le gouverneur du Soudan et le Directeur de l'Office du Niger à propos d'un arrangement financier clotûrant l'affaire. (sources : Archives de Dakar).	81
Figure 8: Bordereau d'envoi de l'arrêté concernant l'éviction de Mamadou Sangaré, ordre du commandant de cercle (reçu par le ministère des colonies) au directeur de l'ON (source: archives coloniales de Dakar).....	82
Figure 9: Entrées de capitaux vers les PVD (en milliards de dollars EU) [Source: OCDE, 2009].....	98
Figure 10 : Appel à Investisseur, Source www.officeduniger.org.ml	99
Figure 11: Evolution de l'environnement institutionnel entre 2000 et 2011 en zone ON.....	109
Figure 12: Typologie des investisseurs et de leurs projets en zone ON.....	124
Figure 13: L'arrivée des investisseurs: une ouverture dans le développement de l'Office du Niger.....	131
Figure 14: Schéma de positionnement du concept d'arrangement foncier.....	132
Figure 15: Extrait du communiqué du conseil des ministres le 01 décembre 2004.....	134
Figure 16: Plaquette de publicité du projet, 2010 - 2011.....	144
Figure 17 : Montage financier de la société SOSUMAR.....	146
Figure 18 : Montage financier de la société SOSUMAR.....	146
Figure 19: Evolution de la zone de localisation du projet.....	148
Figure 20: Jardins maraîchers sur les bords du canal du Macina (Cnes, 2011)	149
Figure 21: Champ de canne à sucre sous pivot du projet PSM, les exploitants poursuivent à côté leur activité agricole.	150
Figure 22: Extrait de la convention de l'entreprise N'Sukala: un projet "important"	153
Figure 23: Extrait de la convention de l'entreprise N'Sukala: "des arrangements à l'amiable"	154
Figure 24: Lettre de revendication de 10 villages contre les défrichements par le projet N'Sukala et le manque d'information.....	155
Figure 25: Un village encerclé par les pivots d'irrigation au Sud Est de la zone du projet N'Sukala.	157
Figure 26: Comparaison de l'évolution des démarches en vue de l'obtention du bail entre MK, « l'investisseur moyen », et un concurrent étranger.....	176
Figure 27: Chef de village de Sanamanbougou (Photo 1), Août 2011, un chef face au projet GDCM (photo 2)	179
Figure 28: propriétaires et superficies des champs affectés par le projet (informations fournies par le chef de village de Sanamanbougou).....	180

Figure 29: Illustration des coupures des voies de communication villageoises suite au développement des travaux d'irrigation du projet GDCM	182
Figure 30: Typologie des arrangements développés par les grands investisseurs privés.....	185
Figure 31: Extrait de la promotion de l'investissement privé au mali, filière des oléagineux réalisée par l'API (Novembre 2011)	203
Figure 32: Affiche du Forum de Kolongotomo	207
Figure 33: Régulation d'un changement institutionnel selon Boyer, 2004	208
Figure 34: les dynamiques foncières dans la zone du Kouroumari (Adamczewski et al, 2013a)	213
Figure 35: Représentation schématique de l'influence de la relation étroite eau-foncier sur la sous location d'une parcelle.	216
Figure 36: Les chefs de villages à l'origine des prémisses des dynamiques collectives dans la zone de Kouroumari	217
Figure 37: Réseau relationnel de Modibo Kimbiri mobilisé dans le cadre de ses installations foncières en zone ON entre 1999 et 2011.	226
Figure 38: Paysan de Molodo marquant l'espace des terres obtenues à travers un bail collectif.	231
Figure 39: Réseaux relationnel d'un mogotigi tournés de manière privilégiée vers des relations politiques	238
Figure 40: La mise en gage d'une parcelle, une suite d'arrangements alimentant le marché foncier.....	243
Figure 41: Offre de sous location à deux niveaux de sous-location sur les terres louées par la Covec (juillet 2010).....	250
Figure 42: Un bureau de courtage foncier paysan pour pallier les défaillances du système..	252
Figure 43: Système de gestion "classique" de l'ON	253
Figure 44: les arrangements foncières à l'origine de « l'explosion » du système de gestion du foncier de l'ON	255
Figure 45: Les jeux d'acteurs.....	257
Figure 46 : Dynamique foncière en zone ON.	260
Figure 47: Cube territorial: une lecture pour identifier les acteurs territorialisés.	263
Figure 48: positionnement des acteurs impliqués dans les arrangements foncières coopératifs (Zone de Kouroumari).....	264
Figure 49: Positionnement des acteurs impliqués dans les arrangements néo-coutumiers (Zone de Niono).....	265
Figure 50: Positionnement des acteurs impliqués dans les arrangements multi-acteurs (zone de M'Bewani).	266
Figure 51 : Positionnement des acteurs de Kouroumari sur un plan des influences – dépendances	273
Figure 52: Positionnement des acteurs de Niono sur un plan influences/dépendances	274
Figure 53: Positionnement des acteurs de M'Bewani sur un plan influences/dépendances...	275
Figure 54: Positionnement des acteurs producteurs impliqués dans différents jeu foncier sur un plan influences - dépendances.....	277
Figure 55: Rôle des acteurs au sein de l'arène foncière (d'après Queva, 2007)	280

Liste des Graphiques :

Graphique 1: Evolution des indices FAO des prix alimentaires, période 1961-2008.....	3
Graphique 2: Evolution des surfaces aménagées pour le développement de l'irrigation en zone ON - 1934-1999.....	96
Graphique 3: Nombre de demandes par catégorie de superficie attribuée.....	113
Graphique 4: Evolution des superficies attribuées provisoirement à l'Office du Niger entre 2009 et 2011	118
Graphique 5: Part des investisseurs nationaux dans le nombre d'attributions foncières (provisoires et définitives) réalisées en zone ON.....	120
Graphique 6: Profession des promoteurs.....	121
Graphique 7: Lieu de résidence des promoteurs.....	121
Graphique 8: Représentation de l'investissement étranger dans la superficie totale attribuée en zone ON.....	122
Graphique 9: Part des projets en % de plus de 500ha en fonction des zones de production..	123
Graphique 10: Statut des différentes attributions foncières en zone ON.....	125
Graphique 11: Evolution des superficies attribuées et des superficies aménagées à l'Office du Niger.	129
Graphique 12: Evolution des tarifs de sous-location d'un hectare (zone de Molodo).....	241

Liste des Tableaux :

Tableau 1: problématiques spécifiques selon les zones et les acteurs à l'ON.	40
Tableau 2: Nombres d'entretiens réalisés selon les acteurs.....	42
Tableau 3: Nombre d'entretiens réalisés dans les zones d'études de cas.....	43
Tableau 4: Evolution du nombre d'évictions des colons de la zone ON entre 1948 et 1955. ..	50
Tableau 5: Barème de la redevance en FCFA/ha (source : Contrat plan 2005-2007).....	87
Tableau 6: Evolution des surfaces exploitées en casiers, de la population et de la surface moyenne par famille attributaire entre 1981 et 2008.	94
Tableau 7: Situation récapitulative des attributions foncières en zone office du Niger, octobre 2009.....	110
Tableau 8: Situation récapitulative des attributions foncières en zone ON, Mai 2010.....	111
Tableau 9: Evolution des attributions foncières (baux et lettre d'accord de principe) en zone ON entre 2004 et 2009.	112
Tableau 10: Situation récapitulative des attributions foncières en zone Office du Niger, octobre 2010.....	115
Tableau 11: Situation récapitulative des attributions foncières en zone Office du Niger, Octobre 2011.....	117
Tableau 12: Situation des attributions signées pour la période 2010-2011.....	118
Tableau 13 : Aménagements en cours, portés par l'Etat malien et ses partenaires.....	119
Tableau 14: Récapitulatif de l'octroi des baux en zone Office du Niger avant 2003.....	126
Tableau 15: Situation des superficies attribuées en bail, octobre 2010.....	127
Tableau 16: Situation des superficies attribuées par bail, octobre 2011	128

Tableau 17: Critères d'appréciation du dossier de candidature pour les exploitations familiales.	135
Tableau 18: Critères d'appréciation du dossier de candidature pour investisseurs privés	135
Tableau 19: Traites annuelles pour le remboursement des aménagements (coût par hectare)	139
Tableau 20: Barème de la redevance hydraulique (d'après le contrat plan 2008-2012)	227
Tableau 21: Trois nouveaux systèmes de gestion liés au développement des arrangements fonciers localisés.	253
Tableau 22: Matrices influence-dépendance dans la zone de Kouroumari.....	273
Tableau 23: Matrice influences-dépendances dans la zone de Niono.....	274
Tableau 24: Matrice influences - dépendances dans la zone de M'Bewani	275
Tableau 25: Coûts d'aménagement prévus dans le cadre du projet Tomota	284

Liste des sigles et abréviations

AFD	Agence Française de Développement
AOF	Afrique Occidentale Française
AMDH	Association Malienne des droits de l'Homme
APD	Aide Publique au Développement
API	Agence pour la Promotion de l'Investissement
AV	Association Villageoise
BAD	Banque Africaine de Développement
BE	Bail Emphytéotique
BO	Bail Ordinaire
BM	Banque Mondiale
BO	Bail Ordinaire
CAE	Contrat Annuel d'Exploitation
CDF	Code Domanial et Foncier
CDEAO	Communautés des Etats d'Afrique de l'Ouest
CEN-SAD	Communauté des Etats Sahélo-Sahariens
CIRAD	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CNOP	Coordination Nationale des Organisations Paysannes
COVEC	China OVerseas Engineering group Company
C.S	Contre Saison
DNACPN	Direction Nationale de l'Assainissement et du Contrôle des Pollutions et Nuisances
EAF	Exploitation Agricole Familiale
EIES	Etude d'Impact Environnemental et Social
GIE	Groupement d'Intérêt Economique
FAO	Organisation des Nations Unies pour L'Alimentation et l'Agriculture
FCFA	Francs CFA
FIDA	Fond International de Développement Agricole
Ha	Hectares
HUICOMA	Huileries Cotonnières du Mali
IER	Institut d'Economie Rurale
LAP	Libya Africa Portofolio Investment
LJDH	Ligue pour la Justice et les Droits de l'Homme
LOA	Loi d'Orientation Agricole
MCA	Millenium Challenge Account
MDDIZON	Ministère en charge du Développement intégré de la zone Office du Niger
ON	Office du Niger
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAP	Populations Affectées par le Projet
PAR	Plan d'Action de Réinstallation des populations

PDES	Projet de Développement Economique et Social
PGES	Plan de Gestion Environnemental et Social
PNIR	Programme National des infrastructures rurales
PSM	Projet Sucrier de Markala
PTF	Partenaire Technique et Financier
SCADA	Supervisory Control And Data Acquisition
SDDZON	Schéma Directeur de Développement de la Zone Office du Niger
SEDIZON	Secrétariat d'Etat auprès du 1er Ministre chargé du Développement Intégré de la Zone Office du Niger
SEM	Société d'Economie Mixte
SOSUMAR	Société Sucrière de Markala
SUKALA SA	Complexe Sucrier du Kala supérieur (Société Anonyme)
TF	Titre Foncier
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

Annexes

Annexe 1 : Guides d'entretiens

Annexe 2 : Liste des publications

Annexe 3 : Liste des projets portés par les grands investisseurs nationaux (> 500ha)
(actualisation 2013)

Annexe 4 : Liste des projets portés par investisseurs étrangers (actualisation 2013)

Annexe 1 : Guides d'entretiens

Assemblée villageoise

1. Nom du chef de village :
2. Age du chef de village :
3. Depuis-quand est-il chef ? (famille de la chefferie depuis toujours ?)
4. Nombre de conseillers :
5. Quels sont les rôles et fonction de chacun des conseiller ?
6. Existe-t- il un chef de terre ?
7. Quel est son rôle ?
8. Les terres irriguées sont-elles gérées au niveau du village, ou c'est seulement les terres de brousse ?
9. Auprès de qui les villageois s'adressent en cas de conflits foncier ?
10. Comment est géré le conflit ?
11. Le chef peut-il donner des terres irriguées à un villageois ?
12. Est-ce que le chef ou un conseiller intervient lors d'une vente ou d'une sous location ?
13. Décrire un exemple de conflit que le chef ou les conseiller ont du gérer

Avis sur Investisseur

Personnes concernées :

Communes

Paysans

Représentant paysan

Nom / prénom :

Activité :

1. Si paysan : Avait-il des terres sur la zone du projet ?

si oui, qu'est-ce qu'il y cultivé ?

A-t-il était indemnisé pour les terres ?

2. Que sait-il sur le projet (historique, activité...) ?

3. Etait-il informé du projet avant son installation ?

4. Est-il content de l'installation du projet ?

5. Qu'a-t-il gagné / perdu avec le projet ?

6. Qu'attend-t-il du projet (emploi, indemnisation ...) ?

Paysans

Acteurs concernés :

Paysans sans terre irriguée
Paysans exploitation familiale
Petits entrepreneurs
Collectif

1) Exploitants et unité familiale

Présentation du travail : étude des pratiques foncières des paysans

1. Identification :
Nom de l'enquêté :
Village :
numéro de famille :
2. âge du chef d'exploitation :
3. Qui dépend directement des activités de l'exploitation ?
(relations : à qui l'exploitant envoie...)

Nombre de personnes nourries:

TH:

Nombre de ménages présents :

4. Depuis quand est-il attributaire à l'Office du Niger ?
Evolution historique de la superficie :
5. Nombre ?
Quelles tâches ?
Quels sont les liens avec ces travailleurs (membre de la famille / employés)

Population totale	
Population active	
TH	
MOT	

MOP	

Combien de parcelles sont exploitées par les membres de la famille ?
(Nombre de parcelles / superficie / pourquoi ?)

Et pour quelles cultures (riz / maraîchage) ?

Combien de parcelles sont exploitées par des étrangers ?
(Nombre de parcelles / superficie / pourquoi ?)

Et pour quelles cultures (riz/maraichage) ?

2) Espace foncier et mise en valeur

Objectif de cette partie du questionnaire : Identifier les terres exploitées et/ou possédées (non exploitées actuellement) par l'exploitant :

- Terres irriguées
- Terres Hors casier
- Terres sèches (y compris non exploitées actuellement)

1. Faire un schéma de la localisation des parcelles avec l'exploitant.

1. Où se trouve l'exploitation ? (village attribution / village de résidence)

2. Où sont les parcelles attribuées ?

Où sont les parcelles qu'ils cultivent ?

Sont-elles regroupées ou dissociées ?

Sur plusieurs zones ?

Quelle est la surface de chaque parcelle ?

3. Où sont les parcelles attribuées dans le réseau ?

Près du canal, du drain ...

Parcelle (numéro schéma)	sur	Type	culture	atouts	contraintes

- Sol (type de sol, aménagement)
- Eau (accès à l'eau, parcelle inondée...)
- Cultures (rendements, qualité ...)
- Problème avec l'élevage (conflits avec l'élevage, avantage du fumier...)
- Main d'œuvre (coût des travailleurs...)
- Commercialisation

3) Objectifs et avenir de l'exploitation agricole

a) Objectifs actuels :

1. Pourquoi est-il exploitant à l'Office du Niger ?
2. Pourquoi fait-il du riz et/ou du maraîchage ?

b) Objectifs et stratégies à court terme

Souhaite-il
Intensifier?
Diversifier ?
Abandonner ?

Pourquoi ?

c) Devenir de l'exploitation

1. L'exploitation va-t-elle être reprise par les enfants / divisée ?
2. Souhaite-t-il s'associer ou se dissocier d'un membre de la famille ?
3. A-t-il besoin de plus ou moins de terres ?

Quels types de terres ?

4) Stratégies foncières?

a) Pratiques foncières actuelles ?

1. L'exploitant loue-t-il ses terres ?

Si oui lesquelles ?

Pourquoi ?

A qui ?

A quel prix ?

Existe-t-il un contrat avec le loueur ?

Quel type de contrat (oral, écrit...)

Quels sont les termes du contrat avec le loueur ?

Y'a-t-il des témoins ?

En cas de conflits, quels sont les moyens pour se défendre quand on a loué ses terres

2. L'exploitant sous loue-t-il des terres irriguées à d'autres attributaire ?

Pourquoi ?

Si oui lesquelles ?

A qui ?

A quel prix ?

Existe-t-il un contrat : oral ou écrit ?

Y'a-t-il des témoins lors de la transaction ?

Quels sont les termes du contrat ?

Peut-il les négocier ? Quelles sont les marges de négociations ?

De quels moyens de défense dispose-t-il car il sous loue des terres si il y a un conflit avec le propriétaire ?

3. L'exploitant a-t-il déjà vendu ou acheté des terres ?

Si oui lesquelles ?

à qui ?

à quel prix ?

et pourquoi ?

Quelles sont les termes du contrat ?

Est-ce qu'il y a des fois des conflits lors de l'achat ?

Qui règle les conflits ?

4. Est-ce que l'exploitant peut négocier des terres directement avec des responsables de l'ON ou d'autres responsables de la zone ?

Est-ce que tout le monde peut faire ce type de négociations ?

Les négociations sont-elles reconnues par la communauté ?

5. Appréciation : Qu'est ce qu'il gagne dans la mise en œuvre de ces pratiques ?

Quels problèmes ça lui pose ?

b) Pratiques foncières envisagées

1. Souhaite-il faire une demande d'attribution de terres irriguées à l'ON ?

Si oui :

Où ?

Pour quelle surface ?

Pourquoi ?

Si non, pourquoi ?

2. Souhaite-t-il faire une demande bail auprès de l'Office du Niger et ensuite aménager les terres lui-même ?

Si oui : où ?

quelle surface ?

pourquoi ?

Si non : pourquoi ?

Connaît-t-il le coût d'aménagement de la parcelle qu'il veut demander ?

Que souhaite-t-il faire sur cette parcelle ?

3. Souhaite-t-il sous louer des terres à d'autres exploitants ou fonctionnaires ?

Si oui : pourquoi ?

Où ?

Quelle surface ?

A quel prix espère-t-il trouver les terres ?

S'est-t-il déjà renseigné sur les terres disponibles ?

4. Souhaite-t-il acheter des terres à d'autres exploitants ou fonctionnaires ?

Si oui, pourquoi ?

S'est-t-il déjà renseigné sur les terres disponibles ?

5. As-t-il d'autres projets fonciers à l'office du Niger (ex : travailler pour un investisseur, au MCA...)?

6. Souhaite-t-il abandonner des terres à l'ON ?

Pourquoi ?

7. Souhaite-t-il diversifier son exploitation (commerce...) ?

Quelles activités sont envisagées, pourquoi ?

Investisseurs

Acteurs concernés :

Investisseurs privés

Identifier l'acteur interviewé, son rôle dans le projet d'investissement

1) Identification de l'investisseur ?

1. Est-ce au compte d'une entreprise ?
D'un investisseur indépendant ?
National, ou étranger ?
2. Quelle est l'historique de l'entreprise ?
Quelle est l'histoire de l'investisseur (parcours professionnel) ?

2) Le projet?

1. Où va se trouver le projet?
2. Quels sont les objectifs initiaux du projet ?

Type de Culture

Surface

Temps d'exploitation

Commercialisation
3. Quelles sont les disponibilités financières pour l'aménagement ?
4. Quels sont les moyens humains et techniques pour réaliser l'exploitation des terres ?

Quel est le matériel d'exploitation envisagés ?

Y'aura-t-il des employés du projet ?

Le projet aura-t-il recours à de la main d'œuvre extérieure ?

Pour quelles tâches ?
5. Quelles sont pour un investisseur les modalités d'accès à la terre irrigable à l'ON ?
(Voir si l'investisseur connaît les règles officielles)

6. Que pense-t-il des règles d'accès à la terre ?
7. Comment a-t-il eu accès aux terres irrigable ?

Convention : si oui, signée quand ?

Par qui ?

Pour quelle surface ?

Avec quelles conditions / avantages ?

Lettre d'attribution ? Si oui, signée quand ?

Par qui ?

Pour quelle surface ?

Avec quelles conditions / avantage ?

Bail ? Si oui, signé quand ?

Par qui ?

Pour quelle surface ?

Avec quelles conditions / avantages ?

8. A-t-il était satisfait des conditions d'attributions ?
9. A-t-il du réaliser des études pour avoir accès à la terre ?

Si oui, quand ?

Qui a réalisé les études ?

Qui les a validé ?

10. y'a-t-il eu des négociations avant la signature du contrat foncier ?

Si oui, avec qui ?

Ont-elles duré longtemps ?

L'investisseur est-il satisfait des conditions d'attribution ?

3) Quels sont les objectifs actuels du projet ?

1. Les objectifs initiaux ont-ils été revisités ?

Si oui : pourquoi ?

2. L'investisseur a-t-il rencontré des difficultés pour mettre en œuvre le projet ?
3. Pourquoi souhaite-t-il poursuivre le projet ? (ambition politique, économique, sociales) ?
4. Quelles sont ces ambitions en zone ON ?

4) Comment l'investisseur compte-t-il mettre en œuvre son projet ?

a) Pratiques foncières actuelles

1. Auprès de qui doit-il s'adresser pour des questions foncières ? (souhaite augmenter la surface, la durée du bail...)

Comment ?

2. Avec qui doit-il négocier s'il souhaite obtenir des avantages ?
3. Comment peut-il négocier ?

Doit-il s'engager auprès de son interlocuteur (financièrement, socialement...) ?

4. Y'a-t-il un contrat entre lui et son interlocuteur, si oui lequel ?
5. S'il rencontre des difficultés, auprès de qui doit-il s'adresser, pourquoi ?

Peut-il le voir régulièrement ?

6. Si un conflit foncier éclate avec un voisin, ou un exploitant du projet, comment l'investisseur va-t-il gérer le conflit ?
Auprès de qui se rapproche-t-il dans ce cas ?

b) Pratiques agraires actuelles

1. L'investisseur a-t-il réalisé les travaux d'aménagement ?
2. L'investisseur a-t-il commencé la mise en valeur des terres attribuée ?

Si oui :

Quelle culture ?

Quelle surface ?

Quel rendement ?

3. A-t-il employé du personnel pour mettre en valeur les terres ?

Si oui :

Sous quel type de contrat (régie, contrat annuel...) ?

Pourquoi ?

4. Quelles sont les relations avec les populations voisines ?

5. Quelles sont les relations avec les paysans qui étaient sur les terres du projet ?

6. Y'a-t-il eu des conflits ?

Si oui :

Quand ?

Comment se sont-ils résolus ?

7. Le projet a-t-il été modifié, revu, depuis sa conception ?

c) Pratiques envisagées

1. Quel est selon lui l'avenir du projet ?

2. Souhaite-t-il modifier les activités, les surfaces actuelles ?

3. Souhaite-il investir à nouveau à l'ON ? Ailleurs ? Pourquoi ?

4. Souhaite-t-il délégué les activités du projet (sous location de terres) ?

Si oui :

A qui ?

Sous quelles conditions ?

Pourquoi ?

5. Souhaite-t-il abandonner le projet ?

Si oui :

Pourquoi ?

5) Bilan

1. Est-il satisfait de l'état d'avancement du projet ?

2. Pense-t-il avoir fait les bons choix (agricoles, fonciers) pour mettre en œuvre le projet ?

3. Pense-t-il recourir à de nouvelles stratégies pour atteindre ces objectifs ?

Si oui :

Lesquelles ?

Pourquoi ?

Responsables maliens

Acteurs concernés :

Responsables ON (directeur zone + appui monde rural)

Chef de village

Maire

1) Responsable

1. Quelles est son histoire?

2) Fonctions

1. Quel poste occupe-t-il ?
2. Quelles sont ses responsabilités ?
3. Quels sont les objectifs de son travail ?

Qu'en pense-t-il ?

4. Avec qui travaille –t-il régulièrement ?
5. Qui a-t-il sous ses ordres ?

3) Règles de gestion foncières ?

1. A quels textes officiels de gestion foncière est-il soumis ?
2. Comment les met-il en œuvre ?
3. Rencontre-t-il des difficultés ?

Si oui :

Comment les gère-t-il ?

4. Que pense-t-il des règles ?

Sont-elles efficaces ? Respectables ?

3) Pratiques

1. Comment met-il en pratique les règles foncières ?
2. Est-il obligé de les adapter ?
Si oui :
Pourquoi ?
3. A-t-il du personnel sous ces ordres qui adapte les règles ?
Si oui :
Est-il d'accord ?
4. Avec quels acteurs fonciers est-il en contact ?

Quelles sont ses relations avec eux ?

4) Efficacité des actions

1. Que pense-t-il de l'accès au foncier à l'ON ?
2. Que pense-t-il apporter dans les dynamiques foncières ?
3. Que pense-t-il de l'avenir foncier de l'ON ?

Annexe 2 : Liste des publications

Articles scientifiques, ouvrage :

Adamczewski A., Hertzog H., Jamin J.Y., Tonneau J.P. Competition for irrigated lands: inequitable land management at the Office du Niger (Mali). *International Journal of Sustainable Development* à paraître.

Adamczewski A., Jamin J.Y., Tonneau J.P (2013) “Appel aux investisseurs” Quelles conséquences sur les rapports fonciers à l’Office du Niger au Mali ? *Territoires d’Afrique*, (5): 11-27.

Adamczewski A., Tonneau J.P., Coulibaly Y., Jamin J.Y., (2013). Dynamiques sociales induites par les concessions de terres dans la zone Office du Niger au Mali. *Etudes rurales* (191): 37-61.

Adamczewski A., Jamin J.Y., Burnod P., Boutout Ly E.H., Tonneau J.P., (2013.) Terre, eau et capitaux : investissements ou accaparements fonciers à l'Office du Niger ? *Cahiers agricultures*, 22 (1) : 22-32.

Bélières J.F., Jamin J.Y., Seck S.M., Tonneau J.P., Adamczewski A., Le Gal P.Y. (2013). Dynamiques foncières, investissements et modèles de production pour l'irrigation en Afrique de l'Ouest : logiques financières contre cohérences sociales ? *Cahiers Agricultures*, 22 (1) : 61-66

Adamczewski A., Hugon P. (2013). La crise libyenne et son impact sur les transactions foncières en Afrique. Le projet Malibya au Mali . *Afrique contemporaine*, 1 (245) : 105-107.

Adamczewski A., Burnod P., Papazian H., Coulibaly Y., Tonneau J.P., Jamin J.Y. (2013). Domestic and foreign investments in irrigable land in Mali: Tensions between the dream of large-scale farming and the reality of family farming , 159-180 In S. Evers, C Seagle, F Krijtenburg 301pp *Africa for Sale?: Positioning the State, Land and Society in Foreign Large-Scale Land Acquisitions in Africa*.

Adamczewski A., Jamin J.Y., Lallau B., Tonneau J.P. (2012). Investissements ou accaparements fonciers en Afrique ? Les visions des paysans et de la société civile au Mali, *Développement durable et territoires* 3 (3) : 18 p.

Hertzog T., Adamczewski A., Molle F., Poussin J.C., Jamin J.Y. (2012). Ostrich-like strategies in Sahelian sands? Land and water grabbing in the Office du Niger, Mali *Water alternatives*, 5 (2): 304-321.

Adamczewski A., Jamin J.Y. (2011). Investisseurs libyens, paysans maliens. *Le Monde diplomatique*, 58 (690) : 20-21.

Adamczewski A., Jamin J.Y., Tonneau J.P. (2011). Investisseurs versus paysans locaux : vers quelle agriculture irriguée au Mali? : L'exemple du secteur sucrier *Transcontinentales* (10-11) : 10 p.

Burnod P., Papazian H., Adamczewski A., Bosc P.M., Tonneau J.P., Jamin J.Y.. 2011. Régulations des investissements agricoles à grande échelle : études de Madagascar et du Mali. *Afrique contemporaine*, 1 (237) : 111-129.

Conférences :

Ithaca, Cornell Université, 17 au 19 Octobre 2012: Global Land Grabbing II *Session Water grabbing*. "How land grabbing overturns the governance of irrigated areas in Mali? State, Donors, Farmers seeking to find new roles".

Edimbourg, 3 au 05 Juillet 2012: Annual International Conference, Royal geographical Society « Security of Geography / geography of Security » *Session Land Ownership, governance and sustainable development*. "Duality of land tenure system and irrigated agriculture models : is schyzophrenia a good way to develop Office du Niger area in Mali."

Bordeaux, 13 au 15 Juin 2012: 4TH GRETHA/ GRES International Conference on economic development *Session Rural Inequality I*. « Le foncier irrigué, objet de convoitises. Les risques d'inégalités dans la gestion foncière à l'Office du Niger. »

Fribourg, 8, 9 et 10 juin 2011. « Journées du développement de l'Association Tiers Monde. La construction des sociétés civiles et le développement : entre innovation, subsidiarité et action publique. « Paysans africains versus nouveaux investisseurs fonciers. Quel poids de la société civile face au land grabbing ? »

Groningen, Groningen University, 28-29 October 2010 Conference Africa for Sale: Analysing and Theorizing Foreign Land Claims and Acquisitions. "Investments in Irrigable Land for Large-Scale Agricultural Land In Mali."

Prix:

Lauréate du prix Pascal Labazée 2012 pour la meilleure communication « Le foncier irrigué, objet de convoitises. les risques d'inégalités dans la gestion foncière à l'Office du Niger ».

Annexe 3 : Liste des projets portés par les grands investisseurs nationaux (> 500ha) (actualisation 2013)

Investisseur	Surface attribuée	Culture prévue	Etat d'avancement
A.O.	10 000 ha	Oléagineux	inconnu
B.M	10 000 ha	Jatropha	A résilier
S.	10 000 ha	Jatropha	Bail signé études en cours
B.	10 000 ha	Oléagineux	A résilier
G.M	10 000 ha	Jatropha	A résilier
S.N	15 000 ha	Oléagineux	Etudes finalisées, non validées
C.	20 000 ha	Oléagineux	A résilier
A.S.	20 000 ha	Oléagineux	A résilier
S.O	20 000 ha	Oléagineux	A resilier
A.E	40 000 ha	Oléagineux	Inconnu
Tomota	100 000 ha	Oléagineux	Convention, Etudes en cours
MK	7400	Riz, blé	Bail signé, culture en cours
Y.M	10 000	Riz	A résilier
Total	282 400 ha		

Annexe 4 : Liste des projets portés par investisseurs étrangers (actualisation 2013)

Projet	Investisseur	Surface attribuée	Culture prévue	Etat d'avancement
Malybia	Libye	100 000 ha	Rice, légumes, bétail	Convention signée Etudes finalisées mais non validées Canal d'irrigation construit
Foras	Arabie Saoudite	5 000 ha	Riz	Etudes en cours
N'SUKALA II	Chine	20 000 ha	Canne à sucre	Convention Usine construite, pivot d'irrigation développés
?	Burkina-Fasso	2 500 ha	Riz	Inconnu
PSM	Afrique du Sud	39 544 ha	Canne à sucre	Projet arrêté en attente de repreneur
SEEDROCK	Canada	40 000 ha		Etudes en cours
LOHNRO	Conglomérat panafricain	20 000 ha	Rice	Etudes en cours
BALY SBB BIO	Burkina fasso	10 000 ha	Rice	Inconnu
PETROTECH	Etats-Unis	10 000 ha	Jatropha	Bail signé
SOUTHERN GLOBAL	Etats-Unis	10 000 ha	Oléagineux	Etudes en cours
FAYEZ	Soudan	5 000 ha	Oléagineux	LAP à résilier
Gonzales	Espagne	5 000 ha	Oléagineux	LAP à résilier
A.A. M.	Liban	5 000 ha	Jatropha	Inconnu
Agro ED	France		Oléagineux	Annulé
?	CEN-SAD	40 000 ha	Crops for alimentation	Inconnu
?	UEMOA	11 288 ha	Riz	En cours
MCA-Mali	MCC – Etats Unis	16 000 ha	Riz	Titre foncier, 5200ha aménagés
Yew teik roxwell	Etats-Unis	100 000 ha		A résilier
TOTAL ≈ 440000 ha				